

**Formen der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich von Pfeiler  
III der Europäischen Union und ihre institutionelle  
Fortentwicklung durch die Europäische Verfassung**

**- Überlegungen zur Einrichtung einer Europäischen  
Staatsanwaltschaft -**

**Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades**

**der Juristischen Fakultät  
der Universität Regensburg**

**vorgelegt von**

**Patricia Kinzel**

**Erstberichterstatter: Prof. Dr. Rainer Arnold**

**Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Bernd von Heintzel-Heinegg**

**Tag der mündlichen Prüfung: 9. September 2005**

## **Meiner Familie**

### **Herzlicher Dank gilt**

**Jean Darras**, Direktor (Sekretär des Überwachungsausschusses) bei der Europäischen Kommission (OLAF); **Margarete Hofmann**, Kabinettsmitglied von Frau Dr. Schreyer (Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für den Haushalt); **Sébastien Combeaud**, Verwaltungsrat bei der Europäischen Kommission (OLAF); **Jürgen Schröder**, Mitglied des Europäischen Parlaments und **Patrick Doelle**, Verwaltungsrat bei der Europäischen Kommission (OLAF).

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Hauptteil	7
<u>I. Die bestehenden Unionseinrichtungen und deren Unzulänglichkeiten</u>	7
1. Legitimität und Effektivität beim finanziellen Interessensschutz	7
1.1. Entstehungsgeschichte von Olaf	8
1.2. Begriff der finanziellen Interessen der Gemeinschaft	10
1.2.1. <i>Kompetenz zum Schutz finanzieller Interessen</i>	10
1.2.1.1. <i>Finanzhaushalt der Europäischen Union</i>	11
1.2.1.1.1. <i>Einnahmen</i>	11
1.2.1.1.2. <i>Sonstige Einnahme</i>	14
1.2.1.1.3. <i>Ausgaben</i>	14
1.2.1.1.4. <i>Bewertung</i>	15
1.2.1.2. <i>Begriffsbestimmung der „finanziellen Interessen“</i>	17
1.2.1.2.1. <i>Andere Unregelmäßigkeiten</i>	18
1.2.1.2.2. <i>Betrug</i>	19
1.2.1.3. <i>Schadensvolumen</i>	20
1.3. Aufgabenbereich - Untersuchungs- und Ermittlungstätigkeit	22
1.3.1. <i>Die zugrundeliegenden Rechtsakte</i>	23
1.3.2. <i>Sektorale Begrenzung</i>	25
1.3.3. <i>Interne und externe Untersuchungen</i>	25
1.3.4. <i>Rechtmäßigkeit der Errichtung</i>	30
1.3.4.1. <i>Rechtfertigung für die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten</i>	30

1.3.4.2. <i>Rechtsgrundlage</i>	32
1.3.5. <i>Rechtsstaatlichkeit</i>	35
1.4. Ergebnis	36
2. Mangel an Wirksamkeit bei der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung	37
2.1. Europol	38
2.1.1. <i>Entstehungsgeschichte</i>	39
2.1.2. <i>Aufgabenbereich</i>	41
2.1.3. <i>Status</i>	42
2.1.4. <i>Reichweite des Mandats</i>	43
2.1.5. <i>Rechtsstaatlichkeit</i>	44
2.1.5.1. <i>Rechtsschutzfunktion von EuGH und Gericht Erster Instanz</i>	44
2.1.5.2. <i>Gemeinsame Kontrollinstanz</i>	46
2.1.5.3. <i>Verfassungsentwurf</i>	47
2.1.6. <i>Ergebnis</i>	49
2.2. Eurojust	52
2.2.1. <i>Entstehungsgeschichte</i>	53
2.2.2. <i>Aufgabenbereich</i>	55
2.2.3. <i>Befugnisse</i>	57
2.2.4. <i>Verhältnis zu den Mitgliedstaaten</i>	58
2.2.5. <i>Rechtsstaatlichkeit</i>	60
2.2.6. <i>Justizielle Kontrolle von Europol</i>	61
2.2.7. <i>Ergebnis</i>	63
3. Schlussbetrachtung	64

<u>II. Wege zur Behebung der Unzulänglichkeiten</u>	66
1. Modifizierung der bestehenden Ermittlungssysteme	66
1.1. Stärkung des rechtlichen Rahmens von Olaf	67
1.1.1. <i>Anerkennung von Ermittlungsergebnissen in den Mitgliedstaaten</i>	67
1.1.2. <i>Sanktionen bei unterlassener Meldung von Betrugsfällen</i>	68
1.1.3. <i>Ergebnis</i>	70
1.2. Ausweitung der Befugnisse von Europol	71
1.2.1. <i>Gemeinsame Ermittlungsgruppen</i>	72
1.2.2. <i>Übertragung eigener Ermittlungs- und Exekutivbefugnisse</i>	77
1.2.2.1. <i>Europäisches FBI</i>	77
1.2.2.2. <i>Grenzen bei der Übertragung von exekutiven Befugnissen</i>	83
1.2.2.3. <i>Neufassung von Art. 30 EUV</i>	84
1.2.3. <i>Ergebnis</i>	86
1.3. Bestehende Mängel trotz Modifizierung	88
2. Grünbuch zum Europäischen Staatsanwalt	90
2.1. Entstehungsgeschichte	91
2.2. Grundsätzliche Erwägungen	95
2.2.1. <i>Hohes Maß an grenzüberschreitender Kriminalität</i>	95
2.2.2. <i>Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraums</i>	97
2.2.3. <i>Fehlen eines einheitlichen Gesamtkonzepts</i>	98
2.2.4. <i>Ergebnis</i>	99
2.3. Die Konzeption in Grundzügen	99
2.3.1. <i>Rechtsgrundlage</i>	100
2.3.1.1. <i>Der bisherige Vertragstext</i>	100

<i>2.3.1.2. Neuerungen durch den Verfassungsentwurf</i>	102
<i>2.3.2. Zuständigkeit</i>	105
<i>2.3.2.1. Strukturelle Begrenzung "Europäischer Straftatbestände"</i>	106
<i>2.3.2.2. Gemischte Fälle</i>	111
<i>2.3.2.3. Anklagebefugnis</i>	113
<i>2.3.3. Rechtsstellung und Struktur</i>	114
<i>2.3.3.1. Dezentrale Struktur</i>	114
<i>2.3.3.2. Unabhängigkeit</i>	115
<i>2.3.3.3. Rechtsstellung der abgeordneten Staatsanwälte</i>	116
<i>2.3.3.4. Befassung des Europäischen Staatsanwaltes</i>	119
<i>2.3.3.5. Legalitätsprinzip</i>	122
<i>2.3.4. Verfahren</i>	124
<i>2.3.4.1. Gegenseitigen Anerkennung von Ermittlungsmaßnahmen</i>	124
<i>2.3.4.2. Gegenseitige Anerkennung von Beweisen</i>	126
<i>2.3.4.3. Gewährleistung der richterlichen Kontrolle</i>	128
<i>2.3.4.3.1. Kontrolle der Ermittlungshandlungen</i>	129
<i>2.3.4.3.2. Kontrolle der Anklageerhebung</i>	130
<i>2.3.4.3.3. Richterliche Kontrolle der Handlungen</i>	132
<i>2.3.5. Rechtsmittel/Rechtsbehelfe</i>	133
<i>2.3.6. Ergebnis</i>	134

<u>III. Beziehung des Europäischen Staatsanwaltes zu den bisherigen Akteuren</u>	139
1. Grundsätzliche Erwägungen	139
2. Eurojust als möglicher Ausgangspunkt einer Integration	144
2.1. Mögliche Szenarien	144
2.1.1. <i>Institutionelle Unabhängigkeit</i>	145
2.1.2. <i>Teilintegration</i>	147
2.1.3. <i>Vollintegration/Fusion</i>	151
2.1.3.1. <i>Bedeutung</i>	151
2.1.3.2. <i>Der Mitgliedstaat Belgien als Modell</i>	153
2.1.3.2.1. <i>Hintergrund</i>	153
2.1.3.2.2. <i>Funktionsweise der Bundesstaatsanwaltschaft</i>	154
2.1.3.2.3. <i>Ergebnis</i>	158
2.2. Bewertung der Konventsarbeit	159
2.2.1. <i>Vorentwurf:</i>	
<i>Schaffung eines Staatsanwaltes innerhalb von Eurojust</i>	159
2.2.2. <i>Endgültige Fassung:</i>	
<i>Schaffung eines Staatsanwaltes ausgehend von Eurojust</i>	161
2.3. Ergebnis	163
3. Mögliche Integration nach Einsetzung des Staatsanwaltes	165
3.1 Verhältnis Olaf- Europäischer Staatsanwalt	166
3.1.1. <i>Olaf als Hilfsbeamter des Staatsanwaltes</i>	167
3.1.2. <i>Rechtskontrolle über Olaf</i>	169
3.1.3. <i>Ausgliederung von Olaf aus der Kommission</i>	176



3.2. Integration von Olaf und Europol	178
3.2.1. <i>Verstärkte Zusammenarbeit</i>	179
3.2.2. <i>Fusion</i>	181
3.2.3. <i>Teilfusion</i>	185
3.2.4. <i>Rechtskontrolle der Europäischen Staatsanwaltschaft</i>	187
3.3. Ergebnis	189
Schluss	192

## Einleitung

Ziel dieser Dissertation ist es, Sinn und Zweck einer Europäischen Staatsanwaltschaft darzulegen und die Frage aufzuwerfen, welche künftige Rolle den schon bestehenden Unionseinrichtungen Olaf, Europol und Eurojust in diesem Zusammenhang zuteil werden könnte. Mit der Implementierung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wären eine Reihe von erheblichen Problemen verbunden. Die vorhandenen Handlungsinstrumente könnten in der bisherigen Form nicht weiterexistieren, da die Tätigkeitsfelder zu eng aneinandergrenzen bzw. sich völlig überschneiden würden. Eine Vielzahl von Kompetenzkonflikten und ein Mangel an Effektivität wären die Folge. Die jeweiligen Aufgabenfelder müssten daher neu aufgeteilt und die Kompetenzen und Handlungsvollmachten erneut definiert werden.

Ob die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu begründen ist, wird vor allem von der Frage abhängen, ob die existierenden Handlungsinstrumente in der Lage sind, einen effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu gewährleisten und die organisierte Kriminalität auf europäischer Ebene zu bekämpfen.

Im Hinblick auf die finanziellen Interessen der Union bemängelt der Europäische Rechnungshof schon seit Jahren, dass dem EU-Haushalt Gelder durch Verschwendung, Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrugereien verloren gehen. Bereits im Jahr 1998 beanstandete er in seinem Sonderbericht über die

UCLAF, dass "die Diskontinuität bei Strafverfolgungsmaßnahmen und die Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten (...) der wirksamen Betrugsbekämpfung im Wege" stünden<sup>1</sup>.

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gewann nicht erst in den neunziger Jahren an Bedeutung<sup>2</sup>. Bereits im Jahr 1962 wurde ein Arbeitskreis, der aus Experten der Regierungen der damals sechs Mitgliedstaaten und aus Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestand, errichtet. Er hatte die Aufgabe, Möglichkeiten einer adäquaten Harmonisierung der Strafvorschriften zu finden, insbesondere derjenigen Vorschriften, die sich mit dem Betrug zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts befassten<sup>3</sup>. Weitere Überlegungen in diese Richtung gab es in den siebziger Jahren<sup>4</sup>. Nachdem in den achtziger Jahren die Realisierung einer Strategie zum Schutz der finanziellen Interessen angestrebt wurde<sup>5</sup>, schlug der Rat die Schaffung kompatibler Normen in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz des Gemeinschaftshaushalts vor<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes über die mit der Betrugsbekämpfung beauftragten Dienststellen der Kommission, C4-0483/98, ABl. Nr. C 230 vom 22.07.1998.

<sup>2</sup> Ulrich, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), EWS 2000, S. 137.

<sup>3</sup> Vgl. Vervaele, Lutte contre la fraude communautaire, RDPC, Vol. 6 1991, S. 569.

<sup>4</sup> Vgl. Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission, S. 6f.

<sup>5</sup> Chavaki, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, ZEuS 1999, S. 431.

<sup>6</sup> Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 13.11.1991 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, ABl. Nr. C 328 vom 17.12.1991, S. 1f.

Obwohl mittlerweile allgemein anerkannt ist, dass der Schutz der finanziellen Interessen zu den wichtigen Aufgaben der Gemeinschaft zählt<sup>7</sup>, sind die wenigsten vom Rechnungshof im Jahr 1998 beschriebenen Unzulänglichkeiten beseitigt worden. Zwar sind Einrichtungen<sup>8</sup> geschaffen worden, die den Schutz der finanziellen Interessen im Sinne von Art. 280 EGV gewährleisten sollen. Dennoch hat sich das jährliche Schadensvolumen durch Betrugsfälle und andere rechtswidrige Handlungen in Höhe von ein bis zwei Milliarden Euro erhöht statt reduziert - weiter mit steigender Tendenz<sup>9</sup>. Die besondere Schwierigkeit liegt darin, dass es sich bei Betrugsfällen häufig um staatenübergreifende Aktivitäten handelt. Hierbei wird in mehreren Mitglieds- und oft auch Drittstaaten gleichzeitig ermittelt. Hinzu kommt, dass die besondere Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts eine intensive Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen erforderlich macht.

Es gibt zu einer europaweiten Koordinierung der Betrugsbekämpfung gegen transnational organisierte Kriminelle keine Alternative mehr. Das soll im Rahmen dieser Arbeit verdeutlicht werden.

---

<sup>7</sup> Vgl. Billwiler, Die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf) im Rahmen von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Portugal, Schriftenreihe des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V., S. 2.

<sup>8</sup> Olaf ist seit dem 01.06.1999 mit der Bekämpfung von Betrug zu Lasten des Haushalts der EU beauftragt; Aufnahme der offiziellen Tätigkeit von Europol am 01.07.1999; endgültige Einrichtung von Eurojust am 01.03.2002; Europäisches Justizielles Netz, gemeinsame Maßnahme des Rates vom 29.06.1998.

<sup>9</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Ausschuss für Haushaltskontrolle, 06.11.2003, A5-0393/2003, S. 7.

Auch im Bereich der schweren Kriminalität steht die Europäische Union vor großen Herausforderungen. Dass die Verfolgung organisiert begangener Straftaten zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist Folge der fortschreitenden Integration. Der Wegfall der Grenzen betrifft nicht nur die Ströme von Waren und Dienstleistungen: Auch Kriminalität internationalisiert sich, und die grenzüberschreitende Kriminalität setzt überstaatliche Organisationen voraus.

Die Europäische Union hat dies unlängst erkannt und rechtliche Initiativen gegen die organisierte Kriminalität auf ihre Tagesordnung gesetzt. Da die EU jedoch keine Zuständigkeiten im Bereich der Strafverfolgung besitzt, liegt es nahe, dass sich ihre Aktivitäten insbesondere auf die Gewinnung von Informationen und auf die Koordinierung der Initiativen in den Mitgliedstaaten konzentrieren. Darüber hinaus werden vor allem bei der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Anklagebehörden der Mitgliedstaaten und bei der Ausweitung der Zuständigkeit der europäischen Polizeibehörde Europol Anstrengungen unternommen.

Die Europäische Union hatte in den letzten Jahren bei der Kriminalitätsbekämpfung Erfolge zu verbuchen. Genannt seien an dieser Stelle die Annahme des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl sowie der im Dezember 2002 vom Rat konsentierter Rahmenbeschluss über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten. Ein Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen erfolgte im Mai 2003. Der Vorschlag der Kommission vom November 2003 für einen

Rahmenbeschluss zur Einführung einer europäischen Beweisanordnung befindet sich derzeit in der Gesetzgebung. Dennoch ist zweifelhaft, ob diese Maßnahmen ausreichen, um kriminellen Tendenzen auf europäischer Ebene wirksam entgegenzutreten. Forderungen nach einer Änderung des EU-Vertrages und einer Harmonisierung des Strafrechtsraumes werden in diesem Zusammenhang kontrovers diskutiert. Auch die im Mai 2004 erfolgte Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten bringt weitere Probleme. Der künftigen Union werden Staaten angehören, deren wirtschaftliche, ökologische und soziale Lage weit schlechter sein wird als in jedem der sogenannten "ärmeren" Mitgliedstaaten der Union. Niemals zuvor sind der EU Länder mit einem so starken Entwicklungsrückstand beigetreten wie im Falle Ostmitteleuropas.

Auf dem Weg zur politischen Einheit des Kontinents profitieren die Akteure vom freien Kapital-, Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr und bedienen sich moderner Technologien und Kommunikationsmittel. Unbestritten ist die Erweiterung dieses Jahres eine historische Notwendigkeit, um Frieden und Sicherheit in Europa zu gewährleisten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass dadurch die Gefahr eines massiven Anstiegs des Schlepperunwesens und der organisierten Kriminalität besteht.

In einer größeren EU stoßen die bisherigen europäischen Strukturen und Instrumente zur Bekämpfung von Kriminalität an ihre Grenzen. Diese Arbeit wird sich eingehend damit befassen, inwieweit diese Strukturen und Instrumente reformbedürftig bzw. reformfähig sind und ob es eines neuen Überbaus in Gestalt einer

Staatsanwaltschaft bedarf. Es wird im Verlauf der Arbeit ausführlich diskutiert, ob nicht die angesprochenen Probleme mit einer intensiveren Zusammenarbeit oder einer Modifizierung der schon vorhandenen Instrumente zu lösen sind. Kritisch untersucht wird hierbei die Schaffung neuer Zentralbehörden. Ergebnis dieser Auseinandersetzung ist, dass der Status Quo keine zufriedenstellenden Lösungen bietet. Im Anschluß werden deshalb mögliche Zukunftsmodelle dargestellt, die geeignet sein könnten, die Unzulänglichkeiten zu beheben. Als Ausgangspunkt dient hierfür sowohl das Grünbuch zum Europäischen Staatsanwalt als auch das Corpus Juris. Inwiefern eine Staatsanwaltschaft als neuer Akteur mit den bereits bestehenden Systemen kompatibel ist, wird schließlich einer eingehenden Prüfung unterzogen.

## Hauptteil

### I. Die bestehenden Unionseinrichtungen und deren Unzulänglichkeiten

#### 1. Legitimität und Effektivität beim finanziellen Interessenschutz

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft basierte auf der Annahme, dass sich die wirtschaftlichen und die politischen Probleme der Länder des Alten Kontinents in einem gemeinsamen Zusammenschluss einfacher lösen ließen. Die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie die stetig wachsende Kooperation im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sind Resultat dieser Bemühungen. Die Europäische Gemeinschaft und später die Europäische Union sollte in der Lage sein, konkrete und grenzüberschreitende Probleme in Kooperation zu lösen. Als eine Kehrseite der Medaille kristallisierte sich im Verlauf des Einigungsprozesses das Problem der schwindenden demokratischen Legitimation und des zunehmenden Mangels an Effizienz heraus. Einer der Gründe hierfür war die fortlaufende Entwicklung zu einem immer unübersichtlicheren *aquis communautaire* und zu starren Entscheidungsstrukturen.

Aufgrund dieser Erkenntnis ist heute einer der zentralen Diskussionspunkte über die endgültige politische Gestalt der Europäischen Union die Frage nach dem Weg zu einem



kohärenten Europa mit klaren Kompetenzabgrenzungen und einem durchsichtigen Regelungsumfeld.

### 1.1. Entstehungsgeschichte von Olaf

Die Europäische Union sieht sich seit vielen Jahren mit dem Problem einer in wachsendem Maße transnational organisierten Finanzkriminalität konfrontiert, die zunehmend versucht, sich an dem Gemeinschaftshaushalt zu bereichern<sup>10</sup>.

Zwar führte die Europäische Kommission für die Betrugsbekämpfung zuständige Verwaltungseinheiten innerhalb der Generaldirektionen ein<sup>11</sup>, um der steigenden Tendenz der Haushaltsschädigung entgegenzusteuern. Jedoch erwies sich dies rasch als unzureichend. 1987 veranlasste man in einem zweiten Schritt die Schaffung einer zentralen Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (Unité de Coordination de la Lutte Anti Fraude, abgekürzt: Uclaf) im Generalsekretariat der Kommission und übertrug ihr 1995 die Zuständigkeit der verschiedenen Generaldirektionen auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung<sup>12</sup>. Parallel schufen Kommission, Rat und Europäisches Parlament stufenweise Rechtsgrundlagen für die Kontrollen und die Bekämpfung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Vgl. Kuhl, Uclaf im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, Kriminalistik, 2/1997, S. 105.

<sup>11</sup> Vgl. Rabe, Olaf - auch ein Rechtsproblem, NVWZ 2001, Sonderheft, S. 54.

<sup>12</sup> Vgl. Rabe, (Fn. 11), S. 54.

<sup>13</sup> Vgl. Rabe, (Fn. 11), S. 54.

Am 1. Juni 1999 nahm das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung Olaf (Office de la Lutte Anti-Fraude) seine Tätigkeit auf. Olaf löste die im Generalsekretariat der Kommission angesiedelte "Task Force" Uclaf<sup>14</sup> ab, deren Tätigkeit hauptsächlich auf Ermittlungen bei Unregelmäßigkeiten außerhalb der Kommission beschränkt war<sup>15</sup>.

Die maßgeblichen Impulse für Fortschritte in der Betrugsbekämpfung setzte vor allem das Europäische Parlament als Teil der Haushaltsbehörde der Europäischen Union<sup>16</sup>. Es ging daher auch der entscheidende Anstoß zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung vom Europäischen Parlament aus<sup>17</sup>. Die Gründung des Amtes erfolgte mit dem Beschluss der Kommission vom 28. April 1999. Auf Grundlage der Vorschriften über die Geschäftsordnungsautonomie der Kommission<sup>18</sup> blieb Olaf eine nachgeordnete Dienststelle der Kommission<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Vgl. Bubnoff, Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU, ZEuS 2002, S. 196.

<sup>15</sup> Vgl. Billwiller, Die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf) im Rahmen von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Portugal, EFAVZ, S. 6.

<sup>16</sup> Vgl. Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Olaf), EuR 2000, S. 672.

<sup>17</sup> Vgl. Kuhl/Spitzer, (Fn. 16), S. 672.

<sup>18</sup> Art. 218 EG, Art. 16 EGKS, Art. 131 EAG.

<sup>19</sup> Vgl. Haus, Olaf-Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, EuZW 2000, S. 746.

## 1.2. Begriff der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

### *1.2.1. Kompetenz zum Schutz finanzieller Interessen*

Primärrechtlich ist der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in Art. 280 EGV<sup>20</sup> geregelt. Dieser besagt, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen bekämpfen können, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken. Der Auftrag dieser Bestimmung ist vornehmlich an die Mitgliedstaaten gerichtet. Diese verfügen über eine größere Handlungsfreiheit, Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu ergreifen als die Gemeinschaft, der ein eigenständiger Verwaltungsunterbau für die Vereinnahmung und Verausgabung von Finanzmitteln fehlt<sup>21</sup>. Aber auch die EU soll im Rahmen ihrer Möglichkeiten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft tätig werden. Dies wird durch Art. 280 Abs. 4 EGV deutlich, der der Gemeinschaft eine ausdrückliche Kompetenz in diesem Bereich zuweist<sup>22</sup>.

Um hinreichend klären zu können, wie umfänglich die Kompetenz der Gemeinschaft beim finanziellen Interessenschutz ist, bedarf es eines Überblicks über den Haushalt der Europäischen Union. Hierzu muss jeweils die Einnahmen- und Ausgabenseite des Gesamthaushaltsplans näher betrachtet werden.

---

<sup>20</sup> Mager, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Olaf) - Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse, ZEuS 2000, S. 180.

<sup>21</sup> Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 280 EGV, Rn. 6.

<sup>22</sup> Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 358, S. 4.

#### *1.2.1.1. Finanzhaushalt der Europäischen Union*

Die finanziellen Interessen der Gemeinschaft beinhalten die rechtmäßige Vereinnahmung und Verausgabung der ihr zustehenden Mittel<sup>23</sup>. Die Europäische Union verfügt über einen eigenständigen Haushalt zur Erfüllung ihrer Aufgaben. So gut wie alle Einnahmen und Ausgaben werden seit dem Fusionsvertrag von 1965 in einem Gesamthaushaltsplan erfasst<sup>24</sup>. Der Begriff der finanziellen Interessen geht jedoch weiter als der des Gesamthaushalts<sup>25</sup>. Hierzu zählen auch die Einnahmen und Ausgaben, die von den Gemeinschaften bzw. ihren Organen und Einrichtungen selbst oder in deren Auftrag verwaltet werden<sup>26</sup>.

##### *1.2.1.1.1. Einnahmen*

Als 1951 die EGKS<sup>27</sup> gegründet wurde, erhielt sie ihre Finanzmittel aus Beiträgen der Mitgliedstaaten. Die Höhe der Beiträge richtete sich nach dem Bruttosozialprodukt des

---

<sup>23</sup> Vgl Billwiller, (Fn. 15), S. 16.

<sup>24</sup> Vgl Billwiller, (Fn. 15), S. 16.

<sup>25</sup> Prieß in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EU-/EGV, Art. 209a, Rn. 16.

<sup>26</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995, ABl. Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 1ff; Art. 1 Abs. 1 lit. a Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 49; vgl. Wolfgang/Ulrich, Schutz der finanziellen Interessen der EG, EuR 1998, S. 616 f.

<sup>27</sup> Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

jeweiligen Landes<sup>28</sup>, was sich aus dem in Art. 200 Abs. 1 und 2 EWGV a.F. wiedergegebenen Schlüssel ergab<sup>29</sup>.

Durch Beschluss des Rates vom 21. April 1970 erfolgte eine Finanzreform der Europäischen Gemeinschaften. Durch sie wurden die Finanzbeiträge schrittweise durch Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft ersetzt<sup>30</sup>. Ausgangspunkt des heutigen Finanzierungssystems der Gemeinschaft ist seit dem 1. Januar 1995 der Beschluss des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften<sup>31</sup>, auf Grundlage von Art. 269 II EGV, der seit dem 1. Januar 2002 durch den neuen Beschluss über das Eigenmittelsystem der Gemeinschaften 2000/597/EG, Euratom, modifiziert wurde<sup>32</sup>. Die Einnahmen der Europäischen Gemeinschaft setzen sich gem. Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom, unbeschadet der sonstigen Einnahmen, vollständig aus Eigenmitteln der Gemeinschaft zusammen<sup>33</sup>. Diese bestehen aus vier Einnahmequellen - den Agrarabschöpfungen, den Zöllen, den

---

<sup>28</sup> Bleckmann, Europarecht, Rn. 1247; Schweitzer, Europarecht, Rn. 748; Herdegen, Europarecht, Rn. 262.

<sup>29</sup> Vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 17.

<sup>30</sup> Beschluss des Rates vom 21.04.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (EGKS, EWG, Euratom), ABl. Nr. L 94 vom 28.04.1970, S. 19 ff.; zur Rechtsnatur der Eigenmittelbeschlüsse siehe Häde, Finanzausgleich, S. 429 ff; vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 17.

<sup>31</sup> Beschluss des Rates vom 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (EG, Euratom), ABl. Nr. L 293 vom 12.11.1994, S. 9 ff.; Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22.05.2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 130 vom 31.05.2000, S. 1 ff.; zur Entwicklung des Eigenmittelsystems der Gemeinschaft siehe auch Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269 EGV, Rn. 1 f.; vgl. Billwiller (Fn. 15), S. 17.

<sup>32</sup> Beschluss des Rates vom 29.09.2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (EG, Euratom), ABl. Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.; vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 18.

<sup>33</sup> Beschluss des Rates vom 29.09.2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (EG, Euratom), ABl. Nr. L 253 vom 07.10.2000, S. 42 ff.

Mehrwertsteuereigenmitteln und den bruttosozialprodukt-bezogenen Eigenmitteln.

Die Agrarabschöpfungen und Zölle werden auch als "traditionelle" Eigenmittel bezeichnet und stehen ausschließlich der Gemeinschaft zu. Die Mitgliedstaaten ziehen diese Mittel im Auftrag der Gemeinschaft ein. Sie stellen rund 15 % des Gemeinschaftshaushaltes dar<sup>34</sup>.

Seit dem Eigenmittelbeschluss von 1970 kann die Gemeinschaft auf einen Teil der Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedsstaaten zurückgreifen. Der aus Art. 2 Abs. 1 lit. c) Eigenmittelbeschluss 2000<sup>35</sup> errechnete Betrag wird von den sich aus dem nationalen Recht ergebenden Steuereinnahmen jedes Mitgliedstaates abgezogen und an die Gemeinschaft überwiesen<sup>36</sup>. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel bilden mit 45 % des Haushaltes die bedeutendste Finanzierungsquelle<sup>37</sup>.

Als weitere Finanzierungsquelle wurden 1988 die Bruttosozialprodukt-Eigenmittel eingeführt und stellen somit die jüngste Eigenmittelart dar<sup>38</sup>. Die Höhe dieser jährlich von den Mitgliedstaaten überwiesenen Mittel ist eine variable Größe. Sie ergibt sich aus der Differenz der Ausgaben und Einnahmen der

---

<sup>34</sup> Vgl. Emmerling/Ackere, Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa, CAP 2002, S. 6.

<sup>35</sup> Beschluss des Rates vom 29. September 2000, (Fn. 33), S. 42 ff.

<sup>36</sup> Vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 20.

<sup>37</sup> Vgl. Landesstelle für landwirtschaftliche Marktkunde (LLM), Loseblattsammlung, Marktwirtschaftliche Erzeugerberatung, <http://www.infodienst-mlr.bwl.de/la/lel/llm/meb/kap118.htm>, S. 2 (Zugriffsdatum 18.12.2002).

<sup>38</sup> Vgl. Landesstelle für landwirtschaftliche Marktkunde, (Fn. 37), S. 2.

übrigen drei Haupteinnahmequellen<sup>39</sup>. Der Anteil eines jeden Mitgliedstaates errechnet sich gemäß dem Bruttosozialprodukt-Anteil am Gesamt-Bruttosozialprodukt der EU<sup>40</sup>.

#### *1.2.1.1.2. Sonstige Einnahmen*

Zu den sonstigen Haushaltseinnahmen zählen insbesondere die Steuern der Bediensteten der Gemeinschaften<sup>41</sup>, sowie die Verwaltungseinnahmen der Gemeinschaft, wie z.B. Gebühren, Zwangsgelder, Säumniszinsen, Geldbußen, verfallene Kationen, Stiftungen und Schenkungen. Darüber hinaus können eventuelle Haushaltsüberschüsse und Einnahmen aus Verkäufen und Vermietungen von Gemeinschaftseinrichtungen hinzukommen<sup>42</sup>.

#### *1.2.1.1.3. Ausgaben*

Auf der Ausgabenseite der Europäischen Union differenziert man zwischen obligatorischen Ausgaben, über die der Rat entscheidet und nicht-obligatorischen Ausgaben, deren Bewilligung das Europäische Parlament zu verantworten hat.

---

<sup>39</sup> Vgl. Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg, Was sind eigentlich die "Eigenmittel der EU", September 2001, <http://www.mdje.brandenburg.de/publikationen/pm14-09-01-1.htm>, S. 2 (Zugriffsdatum 18.12.2002).

<sup>40</sup> Vgl. Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten, (Fn. 39), S. 2.

<sup>41</sup> Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 260/68 des Rates vom 29.02.1968 zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 56 vom 04.03.1968, S. 8ff.; Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2459/98 des Rates vom 12.11.1998 zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 260/68 des Rates zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 307 vom 17. 11. 1998, S. 3.

<sup>42</sup> Waldhoff in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 269 EGV, Rn 9; Pache, Schutz der finanziellen Interessen, S. 49.

Der Haushalt wird in sieben Rubriken unterteilt: Gemeinsame Agrarpolitik, strukturpolitische Maßnahmen, interne Politikbereiche, externe Politikbereiche, Verwaltungsausgaben, Reserven sowie Vorbeitrittshilfen. Die Agrarausgaben von ca. 43 Mrd. Euro zusammen mit den strukturpolitischen Maßnahmen, ca. 32 Mrd. Euro, machen derzeit den Löwenanteil der Gesamtausgaben mit einem Prozentsatz von 80 % aus<sup>43</sup>.

#### *1.2.1.1.4. Bewertung*

Der Haushalt der Europäischen Union ist, wie oben dargestellt, ein Konglomerat aus Trennsystem (Agrarabschöpfungen, Zölle), Verbundsystem (Mehrwertsteuer) und zwischenstaatlichen Mitgliedsbeiträgen (BSP-Eigenmittel)<sup>44</sup>.

Der Terminus "Eigenmittel" für die Einnahmequelle der EU ist in gewisser Weise irreführend. Unter juristischem Blickwinkel handelt es sich zwar tatsächlich um Eigenmittel in der Hinsicht, dass diese der Gemeinschaft aufgrund einer die Mitgliedstaaten bindenden Zahlungspflicht zur Verfügung stehen. Jedoch fehlt es an einer eigenständigen Verwendungsobliegenheit (u.a. Entscheidung über Höhe und Struktur der Ausgaben) durch die Haushaltsorgane, was bei wirklichen Eigenmitteln der Fall wäre<sup>45</sup>.

Der Haushalt der Union besitzt also - abgesehen von Zöllen und Abschöpfungen - keine autonomen Eigenmittel im Sinne von

---

<sup>43</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 02.2003, EU-Haushaltspolitik: Der Gemeinschaftshaushalt 2003, S. 81.

<sup>44</sup> Vgl. Billwiller (Fn. 15), S. 16-25.



selbst steuerbaren Finanzquellen<sup>46</sup>. Damit ist fraglich, ob die EU die Kompetenz besitzt, diese Mittel nationalen Ursprungs zu schützen. Ähnliche Bedenken gibt es auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts. Die zu schützenden finanziellen Interessen der Gemeinschaften liegen vornehmlich<sup>47</sup> bei den von den Mitgliedstaaten verwalteten Geldern<sup>48</sup>: Beihilfen im Rahmen der Garantieausgaben für die Landwirtschaft<sup>49</sup> und Strukturfondshilfen<sup>50</sup>. Diese EU-Hilfen zur Unterstützung rein regionaler Projekte könnten als nationale Angelegenheit betrachtet werden. Dann wäre eine EU-Kompetenz zum Schutz dieser Finanzströme vor Betrugereien schwer zu begründen.

Auch wenn Bedenken in diese Richtung nachzuvollziehen sind, findet die Betrachtungsweise einer funktionalen Zuordnung der Mittel größeren Zuspruch. Art. 280 Abs. 4 EGV enthält eine ausdrückliche Ermächtigungszuweisung an den Rat, alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen zu beschließen<sup>51</sup>. Der Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist der umfassende Schutz des EU-Haushaltes, unabhängig davon, wie die Mittel eingenommen bzw. wofür diese verwendet wurden. Dies kann

---

<sup>45</sup> Vgl. Heinemann, Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung, S. 231.

<sup>46</sup> Vgl. Heinemann, (Fn. 45), S.236.

<sup>47</sup> Des weiteren direkt von den Gemeinschaften verwaltete Mittel: Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für Regionalentwicklung, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, Kohäsionsfonds.

<sup>48</sup> Z.B. Subventionsbetrug.

<sup>49</sup> Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Garantie.

<sup>50</sup> Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für Regionalentwicklung, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, Kohäsionsfonds.

<sup>51</sup> Vgl. Billwiller (Fn. 15), S. 15.

allerdings nur erreicht werden, wenn der Gesamthaushalt der EU in den Schutz- bzw. Kompetenzbereich der Gemeinschaft fällt.

#### *1.2.1.2. Begriffsbestimmung der „finanziellen Interessen“<sup>52</sup>*

In der Sanktionsverordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und in der Kontrollverordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 werden im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft die Schlüsselbegriffe "Betrug" und "andere Unregelmäßigkeiten" erwähnt<sup>53</sup>.

Zur Definition dieser Begriffe kann aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten nicht auf die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen Bezug genommen werden. Die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsordnung erlaubt nur eine supranationale Definition, die die Besonderheiten aller mitgliedstaatlichen Rechtsauffassungen zu berücksichtigen

---

<sup>52</sup> Zum Begriff der finanziellen Interessen: Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, S. 56 ff.; Griese, Die Finanzierung der Europäischen Union - Bestandsaufnahme und Ausblick, EuR 1998, S. 462 ff.; Häde, Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften - ein Überblick, EuZW 1993, S. 401 ff.; Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 38 ff.; Strasser, Die Finanzen Europas, S. 88 ff.; Wolfgang/Ulrich, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, EuR, 1998, S. 616 ff.; Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, S. 9 ff.; Allkemper, Betrugsbekämpfung bei der EG, RIW 1992, S. 121 ff.; Chavaki, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, ZEuS 1999, S. 431 ff.; Fischler, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft - eine gemeinsame Aufgabe von Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission, ÖJZ 1997, S. 521 ff.; Mögele, Betrugsbekämpfung im Bereich des gemeinschaftlichen Agrarrechts, EWS 1998, S. 1 ff.; Moor, in: Sieber, Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, S. 29 ff.

<sup>53</sup> Verordnung (EG), Nr. 2185/1996 vom 15.11.1996 über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 292 vom 11.11.1996, S. 2; vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 28.

versucht<sup>54</sup>. Die Auslegungsmethode in der Gemeinschaft erfolgt daher autonom und einheitlich, ist aber auch von Sinn- und Zweckmäßigkeit gekennzeichnet<sup>55</sup>.

#### *1.2.1.2.1. Andere Unregelmäßigkeiten*

Der Begriff der "Unregelmäßigkeiten"<sup>56</sup> ist im europäischen Sekundärrecht vorzufinden. Art. 1 Abs. 2 der Sanktionsverordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95<sup>57</sup> enthält eine Umschreibung des Tatbestandes der Unregelmäßigkeit. Demnach liegt eine Unregelmäßigkeit vor, wenn eine Handlung oder ein Unterlassen gegen eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts verstößt, die den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, schützen soll.

Seinem Wortlaut zufolge setzt die Erfüllung des Tatbestandes der Unregelmäßigkeit kein vorsätzliches Handeln oder Unterlassen voraus, weshalb angenommen werden kann, dass alle

---

<sup>54</sup> Prieß in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, EU-/EGV, Art. 209a, Rn. 6; Vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 28.

<sup>55</sup> Billwiller, (Fn. 15), S. 28; EuGH Urteil vom 18.01.1984, Ekro BV Vee- en Vleeshandel ./, Produktschap voor Vee en Vlees, Rs. 327/82, Slg. 1984, S. 107, 119, Rn. 11; Urteil vom 19. September 2000, Großherzogtum Luxemburg ./, Berthe Linster u.a., Rs. C-287/98, Slg. 2000, S. I-6917, 6949, 6965 f., Rn. 43.

<sup>56</sup> Der Begriff der Unregelmäßigkeit ist ebenfalls zu finden in: Art. 12 Abs. 1 lit. e) und h), Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16.05.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 130 vom 25.05.1994, S. 1 ff., geändert durch Art. 1 Nr. 10, Verordnung (EG) Nr. 1264/99 des Rates vom 12.06.1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 60 f; Art. 8 Abs. 1 lit. b) und c), Abs. 2, Unterabs. 1, Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 107 f.

<sup>57</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 312 vom 23.12.1995, S. 2.

Verhaltensweisen erfasst werden, die sich nachteilig auf den Gemeinschaftshaushalt auswirken<sup>58</sup>.

#### *1.2.1.2.2. Betrug*

Eine Definition des Terminus technicus Betrug ist weder in der Kontroll- noch in der Sanktionsverordnung aufzufinden. Auch Art. 280 EGV, der von "Betrügereien" spricht, enthält keine Definition dieses Begriffs. Lediglich das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften<sup>59</sup> definiert den Betrugsbegriff. Nach Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) des Übereinkommens beinhaltet der Tatbestand des Betruges zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung unter Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gemeinschaftshaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden bzw. rechtswidrig vermindert werden<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 29.

<sup>59</sup> Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 49 ff.

<sup>60</sup> Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union, (Fn. 59), S. 49 ff.

Zwar existiert eine vergleichbare Definition des Betrugstatbestandes in Art. 1 Corpus Juris<sup>61</sup>, wobei darin auch leichtfertige und grob fahrlässige Verhaltensweisen erfasst werden. Jedoch kann das Corpus Juris, das einen reinen Entwurfsvorschlag für ein künftiges Strafrecht darstellt und bisher keine Gültigkeit besitzt, hier nicht als Anknüpfungspunkt für eine Definitionsfindung verwendet werden.

Aus dem Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen, das in seinen Erwägungsgründen<sup>62</sup> von der Notwendigkeit einer Schaffung von Straftatbeständen in den einzelnen Mitgliedsstaaten spricht sowie aus der im Tatbestand explizit genannten vorsätzlichen Begehungsweise des Betruges läßt sich schließen, dass dieser strafrechtlich zu verstehen ist. Dagegen fallen unter den Begriff der "Unregelmäßigkeit" alle Verhaltensweisen, die nachteilige Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt haben, sofern diese mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht nicht in Einklang stehen<sup>63</sup>.

#### *1.2.1.3. Schadensvolumen*

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle stellte in seinem Jahresbericht von 2003 fest<sup>64</sup>, dass sich das Gesamtvolumen der Betrügereien und Unregelmäßigkeiten im Jahr 2001 auf 1,275

---

<sup>61</sup> Vgl. Delmas-Marty/Vervaele, Corpus Juris 2000, The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Vol. I, S. 189.

<sup>62</sup> Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union, (Fn. 59), "Erwägungsgrund" 2 u. 3, S. 49.

<sup>63</sup> Vgl. Billwiller, (Fn. 15), S. 30.

Milliarden € (im Jahr 2002 waren es gar rund 2 Milliarden €<sup>65</sup>)  
belieb und wie folgt aufschlüsselte:

- Einnahmenseite:

Eigene Einnahmen 532,5 Mio. € (Vorjahr: 1143)

- Ausgabenseite:

Garantiefonds Landwirtschaft 429 Mio. € (Vorjahr: 576)

Strukturpolitische Maßnahmen 249,1 Mio. € (Vorjahr: 139)

Direkte Ausgaben 64,2 Mio. € (Vorjahr: 170).

Dies stellt aus Sicht des Parlaments einen erheblichen Rückgang im Vergleich zu 2000 dar, in dem ein Schadensvolumen von 2,028 Mrd. € errechnet worden war.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Jahr 2000 lediglich 87,9 % (€ 83,3 Mrd. von € 94,8 Mrd.) und 2001 lediglich 82,3 % (€ 80 Mrd. von € 97,2 Mrd.) der zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich ausgenutzt wurden und diese geringe Mittelausschöpfung den numerischen Rückgang der Unregelmäßigkeiten relativiert.

Der Haushaltsausschuss stellt fest, "dass die finanziellen Auswirkungen der Unregelmäßigkeiten auf den Haushalt lediglich im Eigenmittelbereich (von € 527 Mio. auf € 256 Mio.) und im Bereich EAGFL-Garantie (von € 474 Mio. auf € 230 Mio.) zurückgegangen sind, wohingegen sie im Strukturfondsbereich von € 139 Mio. auf € 249,1 Mio.

---

<sup>64</sup> Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 2001, 2002/2211 (INI), A5-0055/2003, Ausschuss für Haushaltskontrolle, 21.02.2003, S. 5.

<sup>65</sup> Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Ausschuss für Haushaltskontrolle, 06.11.2003, A5-0393/2003, S. 7.

zugenommen haben"<sup>66</sup>. Diese Zahlen veranschaulichen, dass der Schaden am EU-Haushalt durch kriminelle Handlungen zu groß ist, als dass man diesen Mißstand tatenlos billigen könnte. Es müssen effektive Handlungsmechanismen geschaffen werden, um eine Betrugsbekämpfung auf EU-Ebene zu optimieren. In diesem Sinne ist unter anderem auch das bisher mit dieser Aufgabe betraute Betrugsbekämpfungsamt Olaf einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

### 1.3. Aufgabenbereich - Untersuchungs- und Ermittlungstätigkeit

Olaf ist eine vergemeinschaftete Verwaltungsbehörde mit unabhängigen Ermittlungsbefugnissen, die als Zielsetzung die Betrugsprävention und –bekämpfung hat. Dem Amt kommen neben internen Verwaltungsuntersuchungen zum Schutz des Gemeinschaftshaushaltes alle erforderlichen Maßnahmen gegen gemeinschaftsschädigende Handlungen zu, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden können. Zudem versucht Olaf, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zum Zwecke der Betrugsbekämpfung im Hinblick auf die finanziellen Interessen der EG zu unterstützen und zu koordinieren<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle, (Fn. 64), S. 6.

### *1.3.1. Die zugrundeliegenden Rechtsakte*

Am 28. April 1999 fasste die Kommission den Beschluss zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung<sup>68</sup> und brachte den seit 1987 eingeleiteten Prozess der Schaffung einer Koordinierungseinheit zur Betrugsbekämpfung vorläufig zum Abschluss<sup>69</sup>. Rechtsgrundlage dieses Beschlusses sind die Art. 218 EGV bzw. Art. 16 EGKS und Art. 131 Euratom, in denen jeweils in Abs. 2 die primärrechtliche Grundlage für die innere Organisationsgewalt der Kommission enthalten ist<sup>70</sup>. Der Wesensgehalt der Handlungsvollmacht des europäischen Betrugsbekämpfungsamtes findet jedoch seine Grundlage nicht in dem Errichtungsbeschluss, sondern in der vom Gesetzgeber geschaffenen Rechtsnorm, der Verordnung. So beschreibt insbesondere Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999<sup>71</sup> und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99<sup>72</sup> die Aufgaben des Amtes. Sein Tätigkeitsfeld erstreckt sich demnach hauptsächlich auf die Durchführung von externen und internen Untersuchungen zur Bekämpfung und Aufdeckung rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EG. Auch die rechtlichen Voraussetzungen der Untersuchungen, die Art und Weise ihrer Durchführung und deren Konsequenzen werden in den genannten Verordnungen geregelt.

---

<sup>67</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 196.

<sup>68</sup> Beschluss (EG, EGKS, Euratom) Nr. 99/352 vom 28.04.1999 zur Errichtung des Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 20-22.

<sup>69</sup> Kuhl/Spitzer, (Fn. 16), S. 671.

<sup>70</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 180.

<sup>71</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 1-7, insbesondere gestützt auf Art. 280 EGV.

<sup>72</sup> Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99 des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 8 ff.



Um bei internen Untersuchungen innerhalb der Institutionen gleiche Bedingungen zu erreichen, schlossen Parlament, Rat und Kommission eine interinstitutionelle Vereinbarung<sup>73</sup>. Diese beinhaltete einen internen Beschluss mit einheitlichen Verfahrensvorschriften und forderte die übrigen Einrichtungen, Ämter und Agenturen auf, dieser Vereinbarung beizutreten<sup>74</sup>.

Die zu diesem Zweck von Rat, Kommission, Parlament und einigen anderen Organen und Einrichtungen erlassenen Beschlüsse besitzen bereits rechtliche Verbindlichkeit<sup>75</sup>. Einige Organe und Einrichtungen wollen die Untersuchungsbefugnisse von Olaf in der oben beschriebenen Form allerdings nicht anerkennen<sup>76</sup>. Ein Beispiel ist die Anfechtungsklage der 70 Europaabgeordneten gegen den Beschluss des Europäischen Parlaments<sup>77</sup>, der ihrer Meinung nach ihre Mandatsfreiheit und

---

<sup>73</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25.05.1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 15 ff.

<sup>74</sup> Vgl. SCADPlus, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Olaf), <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l34008.htm>, S. 4 (Zugriffsdatum 12.01.2003).

<sup>75</sup> Beschluss des Rates (EG) Nr. 99/394 vom 25.05.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 149 vom 16.06.1999, S. 36 ff.; Beschluss der Kommission (EG) Nr. 99/396 vom 02.06.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 149 vom 16.06.1999, S. 57 ff.; Bericht des Europäischen Parlaments, Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, A5-0058/1999, 18.11.1999; Beschluss vom Ausschuss der Regionen, Nr. 294/99 vom 17.11.1999.

<sup>76</sup> Beschluss der EZB (EG) Nr. 99/5 vom 07.10.1999 über die Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 291 vom 13.11.1999; Die Europäische Kommission beschloss daher am 14.01.2000 eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nach Art. 230 EGV gegen die EZB und die EIB zu erheben. Der Klage der Kommission wurde durch das Urteil des EuGH vom 10. Juli 2003 (Rs C-11/00) stattgegeben, wonach der Schutz der finanziellen Interessen der EZB vor Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen im Rahmen des allgemeinen europäischen Systems zu erfolgen hat.

<sup>77</sup> Rs. T-17/00 und T-17/00 R, ABl. EG Nr. C 102 vom 08.04.2000, S. 30.

Immunität beeinträchtigt<sup>78</sup>. Das Gericht erster Instanz wies die Klage jedoch in allen Punkten ab. Diesem Urteil stimmte der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen zu<sup>79</sup>. Auch der Europäische Gerichtshof folgte sowohl der Begründung des Gerichts erster Instanz als auch der Argumentation des Generalanwaltes<sup>80</sup>.

### *1.3.2. Sektorale Begrenzung*

Die Zuständigkeit von Olaf unterliegt einer sektoralen Begrenzung auf spezifisch gemeinschaftsbezogene Unregelmäßigkeiten<sup>81</sup>. Sie umfasst die Aufklärung von Betrug, missbräuchliche Subventionsverwendung und Steuerhinterziehung mit Auswirkung auf den Gemeinschaftshaushalt. Über den eigentlichen Schutz der finanziellen Interessen hinaus gehört auch die Aufdeckung von Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zu Lasten der EU zu Olafs Aufgaben. Hinzu kommen Verfehlungen von EU-Bediensteten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit<sup>82</sup>.

### *1.3.3. Interne und externe Untersuchungen*

Die Ermittlungsrechte von Olaf bestehen sowohl gegenüber gemeinschaftlichen Organen als auch gegenüber verdächtigen

---

<sup>78</sup> Vgl. Kuhl/Spitzer, (Fn. 16), S. 677.

<sup>79</sup> Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs vom 20.11.03, Rechtssache C-167/02 P, Willy Rothley u.a. gegen Europäisches Parlament.

<sup>80</sup> Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 30.03.2004 (1), Rechtssache C-167/02 P.

<sup>81</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99, (Fn. 71), Art. 1 Abs. 3 u. Erwägung Nr. 4 u. 5.

<sup>82</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 198.

Wirtschaftsteilnehmern. Sie beinhalten also interne sowie externe Untersuchungen und werden in Art. 2 der Verordnung 1073/1999<sup>83</sup> als "administrativ" bezeichnet.

Olaf kann nicht nur auf Ersuchen, sondern auch aufgrund einer Entscheidung des Direktors tätig werden<sup>84</sup>. Die Einleitung und Durchführung von Ermittlungen setzt einen begründeten Anfangsverdacht auf gemeinschaftsschädigendes Handeln voraus<sup>85</sup>. Sowohl Gemeinschaftseinrichtungen als auch Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Informationen und untersuchungsrelevante Unterlagen an Olaf weiterzuleiten<sup>86</sup>. Die Unabhängigkeit der Untersuchungen wird vom Überwachungsausschuss sichergestellt.

Die externen Untersuchungen erfolgen gemäß der Verordnung Nr. 2185/1996<sup>87</sup> des Rates, während die Verordnung über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung hauptsächlich nähere Bestimmungen für interne Untersuchungen beinhaltet. So wird u.a. für die internen Ermittlungen geregelt, dass die Bediensteten des Amtes ohne Voranmeldung Zugang zu sämtlichen Informationen und Gemeinschaftseinrichtungen haben, die Buchhaltung und Rechnungsführung überprüfen können und ihnen Zugriff auf Dokumente und Datenträger gewährt werden muss<sup>88</sup>. Bei externen Untersuchungen besteht kein Befragungsrecht gegenüber auswärtigen Betroffenen,

---

<sup>83</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99 (Fn. 71).

<sup>84</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99, (Fn. 71), Art. 5 Abs. 2.

<sup>85</sup> Für externe Untersuchungen Art. 5 Abs. 1 VO EG Nr. 2185/96 (Fn. 87) i.V.m. Art. 3 VO EG Nr. 1073/99 (Fn. 71).

<sup>86</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 198.

<sup>87</sup> Verordnung (EG) des Rates Nr. 2185/1996 vom 15.11.1996 über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 292 vom 11.11.1996, S. 2-5.

<sup>88</sup> Art. 4 Abs. 2 u. 6 VO EG Nr. 1073/99 mit Erwägung Nr. 11, (Fn. 71).

lediglich die Befugnis zu Informationsanforderungen. Auch bleibt es den nationalen Behörden vorbehalten, Zwangsmaßnahmen nach mitgliedstaatlichem Recht gegenüber sich widersetzenen Betroffenen durchzuführen, worum Olaf lediglich ersuchen kann<sup>89</sup>. Jede Untersuchung wird mit einem Bericht abgeschlossen, dem Beweiswert zukommt (Art. 9 Abs. 2 VO).

Dieser rein administrative Handlungsablauf ohne Durchsetzungsvermögen bleibt Kern des Problems von Olaf, auch wenn die Gemeinschaftsinstitutionen dazu verpflichtet sind, die gebotenen disziplinarrechtlichen und justiziellen Folgemaßnahmen zu ergreifen (Art. 9 Abs. 4 VO). Auch dass die zuständigen Justizbehörden der Mitgliedstaaten im Fall strafrechtlicher Relevanz informiert werden (Art. 10 Abs. 2 VO), vermag an dieser Tatsache nichts zu verändern. Olaf als Amt ohne Anklagebefugnis und als rein administrativer Apparat der Kommission kann bei externen Unregelmäßigkeiten die Justizbehörden der Mitgliedstaaten nicht dazu zwingen, ein Gerichtsverfahren einzuleiten. Als Folge dessen ist zu beobachten, dass einem Großteil von Ermittlungen mit begründetem Tatverdacht nationalstaatlich nicht nachgegangen wird und somit ein Strafverfahren ausbleibt<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Vgl. Art. 5, 7 Abs. 2 u. Art. 9 VO EG Nr. 2185/96 (Fn. 53).

<sup>90</sup> Bubnoff, (Fn. 14), S. 200, 201; Brief des Olaf-Überwachungsausschusses vom 05.12.2002 an Valéry Giscard d'Estaing, Präsident des Europäischen Konvents, S. 1 u. 2, [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/document/lettrevege\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/document/lettrevege_de.pdf) (Zugriffsdatum 12.01.2003); vgl. Rede von Herbert Bösch, erster stellvertretender Vorsitzender des Haushaltskontrollausschusses, Europäisches Parlament vom 12.12.2002 in Bukarest, S. 6-9, [http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/bucharest\\_bosch\\_121202.htm](http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/bucharest_bosch_121202.htm) (Zugriffsdatum 12.01.2003).

Die Ursache für die unterlassene Ahndung seitens der Mitgliedstaaten hat verschiedene Beweggründe. Einige Justizsysteme sind bereits mit ihren nationalen Angelegenheiten überlastet und können daher weiteren überstaatlichen Anschuldigungen nicht nachgehen. Auch empfinden einige Nationen von außerhalb kommende Hinweise als Einmischung in interne Angelegenheiten und unterlassen deshalb eine strafrechtliche Anklageerhebung. Die Befürchtung, das Strafrecht, welches bislang in den alleinigen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt, könne nach und nach auf europäische Ebene abgleiten, ist stets präsent. Schließlich gibt es auch Behörden, die sich mit der oft hochkomplexen Materie aus Europarecht und nationalem Recht mit häufig grenzüberschreitendem Charakter überfordert fühlen. Bösch führt diesen Mißstand unter anderem auf die funktionelle Schwäche von Olaf als beschränktes Verwaltungsorgan zurück. Mangels des nötigen Überblicks, inwiefern die zuständigen Behörden in den einzelnen Fällen jeweils tätig geworden sind und ob administrative oder strafrechtliche Sanktionen verhängt worden sind, kann Olaf den Mitgliedstaaten keine konkreten Handlungsdirektiven erteilen<sup>91</sup>. Dies wäre jedoch oftmals wichtig, um den Druck auf die Mitgliedstaaten zum Tätigwerden zu erhöhen.

Die Defizite bei der Weiterverfolgung von Straftaten liegen jedoch nicht nur bei den Mitgliedstaaten: Der Olaf-Überwachungsausschuss bemängelt alte Arbeitsmethoden, die von Abschottung, undurchsichtiger Verwaltung und allzu breiter Streuung der verfügbaren Mittel gekennzeichnet seien. Dies habe zur Folge, dass nicht nur sehr wenige Fälle an die Disziplinar-

---

<sup>91</sup> Herbert Bösch, S. 5-9 (Fn. 90).

oder Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet und sehr wenige Verfahren erfolgreich abgeschlossen würden, sondern auch, dass Ermittlungen in die Länge gezogen würden<sup>92</sup>.

Unabhängig von der Klärung der Frage nach den Verantwortlichen für die bestehenden Unzulänglichkeiten wird deutlich, dass die Grundstrukturen für eine effektive europäische Betrugsbekämpfung lückenhaft sind und es einer dringenden Neugestaltung bedarf. Olaf führt aufwendige und kostspielige Ermittlungen durch, die letztendlich ohne Wirkung bleiben. Kriminelle Organisationen haben längst die Defizite der europäischen Strafverfolgung zu ihrem Vorteil gemacht und bereichern sich an den Mitteln des Europäischen Haushaltes, für die letzten Endes der Unionsbürger aufkommen muss.

In einem Brief an *Giscard d'Estaing* in seiner Funktion als Präsident des Europäischen Konvents weisen *Brüner, Kendall, Bruti Liberati und Delmas-Marty* im Namen des Olaf Überwachungsausschusses nochmals ausdrücklich auf diese Problematik hin. Sie kritisieren, dass zwar die Verträge den Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen die Aufgabe übertrugen, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen. Gleichwohl seien die ihnen dafür an die Hand gegebenen Mittel trotz der Schaffung von Olaf nach wie vor nicht effizient genug und entsprächen auch nicht den Erfordernissen der richterlichen Kontrolle. Wegen der auf administrative Ermittlungen begrenzten Kompetenz des Amtes würden

---

<sup>92</sup> Vgl. Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme 2/2002 zum Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften

festgestellte Vergehen nur in einer äußerst begrenzten Zahl von Fällen strafrechtlich verfolgt und geahndet<sup>93</sup>.

#### *1.3.4 Rechtmäßigkeit der Errichtung*

##### *1.3.4.1. Rechtfertigung für die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten*

Auch wenn das Amt für Betrugsbekämpfung seine Untersuchungen nur mit einem Bericht abschließt und selbst keine Folgemaßnahmen treffen kann<sup>94</sup>, erfolgt durch die Ermittlungen häufig ein Grundrechtseingriff. Bei internen Ermittlungen werden zusätzlich die Verwaltungsautonomien der Organe, Einrichtungen, Agenturen und Ämter beeinträchtigt<sup>95</sup>. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob der Errichtung und Unabhängigkeit des Amtes durch die zugrundeliegenden Rechtsakte eine ausreichende Legitimationsgrundlage zukommen. Trifft dies nicht zu, sind die von Olaf durchgeführten Untersuchungshandlungen als unrechtmäßig anzusehen.

Das Amt stellt als unabhängiger Ermittlungsdienst im Rahmen der Kommission partiell eine verselbständigte Verwaltungseinheit dar<sup>96</sup>. Klärungsbedürftig ist hierbei, welche Voraussetzungen für eine solche Errichtung vorliegen müssen. Im Gegensatz zu früher, wo eine Vertragsänderung gefordert wurde<sup>97</sup>, herrscht heute die moderatere Auffassung, dass eine Errichtung verselbständigter

---

und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, FdT 02/00164-DE, S. 3.

<sup>93</sup> Brief des Olaf-Überwachungsausschusses, (Fn. 90), S. 1 u. 2.

<sup>94</sup> Siehe oben, Kapitel I 1.3.3.

<sup>95</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 183.

<sup>96</sup> Mager, (Fn. 20), S. 183.

<sup>97</sup> Mager, (Fn. 20), S. 184.

Verwaltungseinheiten bei Erfüllung bestimmter Anforderungen grundsätzlich möglich sein soll: Zum einen müsse der Vertrag für die Begründung neuer Kompetenzen bereits dahingehende Ansätze enthalten, zum anderen dürfe die primärrechtliche Zuständigkeitsordnung sowie das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaftsorgane nicht in Frage gestellt werden<sup>98</sup>. Darüber hinaus bedürfe es jedenfalls einer entsprechenden Rechtfertigung<sup>99</sup>.

Zweifelsohne begründet Olaf durch seine Tätigkeit keine neuen bzw. dem EG-Vertrag nicht vorbehaltenen Kompetenzen. Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die gemeinschaftliche Zuständigkeitsordnung oder das Rechtsschutzsystem durch die Verselbständigung des Amtes beeinträchtigt wird. Zu klären ist jedoch, ob ein hinreichender Grund vorhanden ist, der die Verselbständigung zu rechtfertigen vermag. Dieser lässt sich daraus herleiten, dass das Amt, trotz seiner Zuordnung zur Kommission, über die notwendigen unabhängigen Befugnisse zur Wahrnehmung seiner Aufgaben insbesondere für interne Verwaltungsuntersuchungen in den Gemeinschaftseinrichtungen verfügen muss<sup>100</sup>. Wäre Olaf gänzlich in die Kommission eingegliedert, könnte die Unabhängigkeit des Amtes als Garant für die Objektivität der Ermittlungshandlungen, von denen gerade

---

<sup>98</sup> Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 1999, Art. 7 EGV, Rn. 37 f; Mager, (Fn. 20), S. 184.

<sup>99</sup> Uerpmann, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, AöR 2000, S. 125.

<sup>100</sup> Vgl. Kuhl/Spitzer, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Olaf), EuR 2000, S. 675.



auch Mitarbeiter der Kommission betroffen sind, nicht gewährleistet werden<sup>101</sup>.

Die Autonomie von Olaf bei seiner Kontrolltätigkeit ist also von großer Bedeutung und rechtfertigt damit die teilweise Verselbständigung des Amtes von der Kommission. Die Ausübung entsprechender Untersuchungshandlungen sind damit gleichfalls legitim.

#### *1.3.4.2. Rechtsgrundlage*

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Errichtung von Olaf und die Kompetenz zu unabhängigen Untersuchungshandlungen aus der einschlägigen Rechtsgrundlage resultieren.

Neben dem Errichtungsbeschluss<sup>102</sup>, der auf Art. 218 Abs. 2 EGV basiert, dient die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999<sup>103</sup>, gestützt auf Art. 280 EGV, als Rechtsgrundlage. Art. 218 Abs. 2 EGV beschreibt die Organisationshoheit der Kommission und wird als tragfähige Rechtsgrundlage für die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten kritisch betrachtet. *Mager*<sup>104</sup> folgt der Meinung von *Hilf*<sup>105</sup>, der die Geschäftsordnungsautonomie als Kompetenzgrundlage nicht mehr für ausreichend hält, wenn Organisationseinheiten unter Beteiligung außenstehender, dem Organ nicht mehr angehörender Personen gebildet oder Befugnisse zur weitgehend autonomen Wahrnehmung zugewiesen werden. Tatsächlich soll Art. 218 Abs. 2 EGV

---

<sup>101</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 185.

<sup>102</sup> Beschluss der Kommission (EG, EGKS, Euratom) Nr. 99/352, (Fn. 68), S. 20-22.

<sup>103</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99, (Fn. 71).

<sup>104</sup> Mager, (Fn. 20), S. 186.

lediglich die Gestaltung der internen Struktur und die Regelung des internen Verfahrensablaufs abdecken. Betreibt Olaf folglich externe Ermittlungen und greift in die Verwaltungsautonomie anderer Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen ein, wird die Reichweite dieses Artikels überschritten. Die Verselbständigung des Amtes wird folglich von dieser Rechtsgrundlage nicht erfasst<sup>106</sup>.

Eine Legitimation für die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten ist indessen in den Artikeln 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999<sup>107</sup> in Verbindung mit dem Verweis des Art. 7 Errichtungsbeschluss des Betrugsbekämpfungsamtes<sup>108</sup> zu finden. Hierfür müssten diese Bestimmungen aber selbst auf einer hinreichenden Rechtsgrundlage basieren<sup>109</sup>. In Betracht kommt hierfür Art. 280 EGV. Dieser berücksichtigt jedoch in Abs. 2 und 4 nur (externe) Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und erfasst somit nicht interne Untersuchungsbefugnisse. Eine Behebung dieses Mangels könnte durch vertragsergänzende Auslegung des Art. 280 Abs. 4 EGV mit Hilfe der "Implied-powers-Lehre"<sup>110</sup> erreicht werden. Im Gegensatz zu Art. 308 EGV, der eine Vertragslücke zu schließen vermag<sup>111</sup>, gestattet die "Implied-powers-Lehre" lediglich die

---

<sup>105</sup> Hilf, *die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften*, 1982, S. 112.

<sup>106</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 186.

<sup>107</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99 (Fn. 71).

<sup>108</sup> Beschluss der Kommission (EG/EGKS/Euratom) Nr. 99/352, (Fn. 68): Art. 7 macht die Wirksamkeit des Beschlusses von dem Inkrafttreten der Verordnung über die Untersuchungsbefugnisse von Olaf abhängig.

<sup>109</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 187.

<sup>110</sup> Nicolaysen, *Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften*, EuR 1966, S. 129 ff.; Calliess, (Fn. 98), Art. 5 EGV; Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl., 1999, Rn. 527 ff..

<sup>111</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 188.

Erweiterung einer schon bestehenden Kompetenzgrundlage<sup>112</sup>. Dies bedeutet, dass das Primärrecht zusammen mit den ausdrücklich gegebenen Gemeinschaftskompetenzen den Erlass solcher Vorschriften erlaubt, die dazu beitragen, dass die bestehenden Kompetenzen in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen. Bei der aus dem Völkerrecht stammenden Figur der "Implied-powers-Lehre" handelt es sich damit um eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs<sup>113</sup>.

Für eine interne Handlungsermächtigung von Olaf im Rahmen der "Implied-powers-Lehre" spricht, dass hierbei eine im EG-Vertrag bereits bestehende Kompetenz lediglich erweitert würde. Es würden über die im Gemeinschaftsrecht vorhandenen Zielsetzungen hinaus keine neuen Handlungsgrundlagen zu Lasten der mitgliedstaatlichen Kompetenzen geschaffen. Im vorliegenden Fall käme eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für EG-interne Untersuchungen ohnehin nicht in Betracht, weshalb die nationalen Befugnisse zur Strafverfolgung nicht beeinträchtigt würden<sup>114</sup>. Auch ist es aufgrund des Sachzusammenhangs von internen und externen Untersuchungen sinn- und zweckmäßig, Art. 280 Abs. 4 EGV nicht nur auf externe Maßnahmen zu beschränken. Nachdem schon die weitreichendere Kompetenz der externen Untersuchungen auf die Gemeinschaft übertragen wurde, wäre es nicht sachgerecht, eine interne und die Mitgliedstaaten weniger beeinträchtigende Kompetenz zu verneinen. Es bestehen daher keine Einwände dagegen, die Errichtung eines unabhängigen Amtes auch mit internen

---

<sup>112</sup> Calliess, (Fn. 98), Art. 5 EGV.

<sup>113</sup> Nicolaysen, (Fn. 110), S. 129.

Untersuchungsbefugnissen mit Hilfe der "Implied-powers-Lehre" auf Art. 280 Abs. 4 EGV zu stützen.

### *1.3.5. Rechtsstaatlichkeit*

Klärungsbedürftig ist die Frage, ob die Rechte der Betroffenen<sup>115</sup> bei den durch Olaf durchgeführten Untersuchungshandlungen hinreichend gewahrt werden. In den einschlägigen Verordnungen<sup>116</sup> findet der Betroffenenenschutz nur bedingte Erwähnung und es mangelt an entsprechenden Formulierungen für die Rechte der Beschuldigten. *Bubnoff*<sup>117</sup> führt dies auf den administrativen Charakter der Ermittlungen von Olaf zurück. Er sieht hierin keinen grundlegenden Rechtsmangel aufgrund der Geltung der einschlägigen Leitlinien der Grundrechtecharta für gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen und der EuGH-Rechtssprechung zu den Verfahrensgarantien<sup>118</sup>.

Der Olaf-Überwachungsausschuss nimmt hierzu einen anderen Standpunkt ein. Er kritisiert das Fehlen einer gerichtlichen Kontrolle der Untersuchungen und den Mangel an einer rechtlichen Einbindung der Untersuchungsmethoden von Olaf (Anhörungen von Zeugen; Erstellen von Protokollen;

---

<sup>114</sup> Vgl. Mager, (Fn. 20), S. 188.

<sup>115</sup> Personen, Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen.

<sup>116</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99, Erwägung Nr. 10 u. Art. 4 Abs. 6b "Wahrung der Rechte der von einer internen Untersuchung betroffener Personen" (Fn. 71); Verordnung (EG) Nr. 2185/96 mit der Verweisung auf die nationalen Verfahrensgarantien (Fn. 53); vgl. auch Art. 4 des Standardbeschlusses (EG) über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchung vom 28.04.1999, ABl. EG Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 17.

<sup>117</sup> Bubnoff, (Fn. 14), S. 202 f.

<sup>118</sup> Anderer Ansicht: Rabe, OLAF - auch ein Rechtsproblem, NVwZ 2001, Sonderheft, S. 56.

Beschlagnahme von Dokumenten)<sup>119</sup>. Diese Bedenken haben ihre Berechtigung. Die eklatanten Lücken im Betroffenenenschutz mit der Begründung abzutun, Olaf ermittle nur auf administrativer Ebene, erscheint in der Tat nicht überzeugend. Schließlich vermögen auch Untersuchungshandlungen mit administrativem Charakter in die Grundrechtssphäre des Einzelnen einzugreifen. Es ist daher notwendig, eine Instanz mit der entsprechenden Kontrollfunktion innerhalb der Institutionen und Organe der EU zu betrauen. Nur so können die Grundsätze einer rechtmäßigen Ermittlungstätigkeit von Olaf garantiert werden.

#### 1.4. Ergebnis

Mit der Gründung von Olaf gelang der Europäischen Union ein weiterer Schritt zur Schaffung eines Systems der "checks and balances". Dennoch fehlt es an einer gerichtlichen Kontrolle der Untersuchungen und an einer rechtlichen Einbindung der Untersuchungsmethoden von Olaf.

Die bisherige Struktur des Amtes vermag die finanziellen Interessen der Europäischen Union nicht effektiv zu schützen. Der erhebliche Schaden am Europäischen Haushalt durch Betrug und anderen Straftaten macht deutlich, dass das Betrugsbekämpfungssystem einer Reform bedarf. Eine EU-Einrichtung, deren Kompetenzen so sehr beschnitten sind, dass sie auf den Fortgang ihrer Ermittlungsergebnisse keinen Einfluss mehr nehmen kann, ist nicht bestandsfähig. Es verwundert daher

---

<sup>119</sup> Brief des Olaf-Überwachungsausschusses, (Fn. 90), S. 2.

nicht, dass die wenigsten von Olaf ermittelten Fälle - nur 5% werden von nationalen Justizbehörden aufgegriffen<sup>120</sup> - auch tatsächlich zu einem Strafverfahren führen.

Auf langfristige Sicht wäre deshalb die Einsetzung einer dem Rechtsstaat dienenden Stelle, z.B. Staatsanwaltschaft<sup>121</sup>, die beste Garantie für die Rechtmäßigkeit und Effektivität der Untersuchungen. Es würde gewährleistet, dass die von Olaf durchgeführten Untersuchungen einer Kontrolle unterliegen sowie eine neutrale und damit anerkannte Stelle den Weiterverlauf der Ermittlungsergebnisse überwacht. In diesem Zusammenhang wäre überlegenswert, die bisher 25 unterschiedlichen Strafrechtsordnungen auf einen gemeinsamen Grundnenner zu bringen, um der Gefahr eines schwerfälligen und trägen Ermittlungssystems zu begegnen.

## 2. Mangel an Wirksamkeit bei der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung

Als ein Nachteil der Personenverkehrsfreiheit in der EU hat es sich erwiesen, dass alte Kriminalitätsformen verstärkt und neue hervorgebracht wurden<sup>122</sup>. Der Terrorismus bekam seit den Anschlägen des 11. Septembers auf das World-Trade-Centre in New York eine völlig neue Bedeutung in der internationalen

---

<sup>120</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments über das Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Ausschuss für Haushaltskontrolle, A5-0048/2003, S. 6.

<sup>121</sup> Eingehende Erläuterung hierzu in Kapitel II 2.

<sup>122</sup> Vgl. Müller, Den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen - Maßnahmenvorschläge für eine verbesserte Polizeikooperation in Europa, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 94/2002, S. 3.

Wahrnehmung und führte der zivilisierten Welt ihre mangelnde Wehrhaftigkeit vor Augen. Aufgrund dieser Tatsache ist der Schutz der inneren Sicherheit in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Thema in Gesellschaft und Politik geworden.

Die Europäische Union bringt nicht nur einen gemeinsamen Binnenmarkt, sondern zugleich einen gemeinsamen Kriminalitätsraum mit sich. Als Folge dessen werden die einzelnen Mitgliedstaaten mit einer länderübergreifenden Kriminalitätsentwicklung konfrontiert, die sie auf nationaler Ebene nicht mehr hinreichend vereiteln können<sup>123</sup>. Die Realisierung eines europäischen Sicherheitsraums muss vorderstes Ziel werden, sollen die Sicherheitslücken geschlossen werden, die der grenzüberschreitenden Kriminalität Boden bieten. Eine partielle und kontrollierte Verlagerung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich des Strafrechts auf die Europäische Union könnte hierbei hilfreich sein<sup>124</sup>.

## 2.1. Europol

1991 wurde das europäische Polizeiamt Europol geschaffen. Dadurch hat die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen großen Fortschritt gemacht.

---

<sup>123</sup> Vgl. Müller, (Fn. 122), S. 4.

### *2.1.1. Entstehungsgeschichte*

Europol muss als erste Zwischenstufe und als Ergebnis einer längeren Evolutionsphase im Bemühen um eine unionsweite Ordnung polizeilicher Kooperation verstanden werden.

Auf Initiative der deutschen Bundesregierung hatte sich der Rat der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg bereits 1991 entschieden, einen Bericht über die Möglichkeiten einer europäischen kriminalpolizeilichen Zentralstelle zu verfassen<sup>125</sup>. Infolge dessen wurde auf dem Gipfel von Maastricht im Dezember 1991 beschlossen, Europol im Rahmen einer intergouvernementalen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (dritte Säule der Union) zu schaffen<sup>126</sup>. Dies stellte einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Verrechtlichung dieses europäischen Kooperationsfeldes dar.

Die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen in Europa nahm seinen Anfang jedoch nicht erst mit Maastricht, sondern es existierten bereits zuvor zahlreiche völkerrechtliche Vertragsregelungen: Das Europäische Rechtshilfeübereinkommen von 1959<sup>127</sup> und das Europäische Auslieferungsübereinkommen, um nur zwei Beispiele zu nennen<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Vgl. Müller, (Fn. 122), S. 2.

<sup>125</sup> Vgl. Gleß, Europol, NStZ 2001, S. 623.

<sup>126</sup> Vgl. Lindner, Europol: Baustein europäischen Polizeirechts - Ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Grundstrukturen -, BayVBl. 2001, S. 194.

<sup>127</sup> BGBl. II 1964, S. 1369, 1386; BGBl. II 1976, S. 1799.

<sup>128</sup> Vgl. Di Fabio, Die "Dritte Säule" der Union - Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit -, DÖV 1997, S. 89.



Am 03.01.1994 nahm schließlich die Europol Drugs Unit (EDU) ihre Arbeit in Den Haag auf. Als rechtliche Grundlage diente die "Ministervereinbarung über die Einrichtung der Europol-Drogeneinheit" vom 02.06.1993<sup>129</sup>. Da jedoch "Ministervereinbarungen" nicht als EU-Rechtsinstrumente vorgesehen sind<sup>130</sup>, wurde dieser multilaterale Vertrag über die Schaffung einer Polizei auf intergouvernementaler Ebene mit Recht als ungenügend kritisiert und die EDU als Organisation im rechtsfreien Raum bezeichnet<sup>131</sup>.

Im Jahr 1995 verabschiedeten die Mitgliedstaaten schließlich das Europol-Übereinkommen (EPK)<sup>132</sup>, das in den darauffolgenden Jahren durch die Ratifizierung den Status eines wirksamen völkerrechtlichen Vertrages erlangte<sup>133</sup>. Zu diesem Anlass erweiterten die Mitgliedstaaten die Aufgaben der EDU auf die Bekämpfung von illegalem Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien, Schleuserkriminalität, Verschiebung von Kraftfahrzeugen sowie die mit diesen Kriminalitätsfeldern in Zusammenhang stehende Geldwäsche<sup>134</sup>. Im Jahr 1996 wurde die Bekämpfung des Menschenhandels<sup>135</sup> und 1999 der Tatbestand

---

<sup>129</sup> Vgl. Bekanntmachung des BMI vom 29.12.1994 in BGBl. II 1995, S. 154; Mokros, HdbdPolR, Kap. F, Rn. 142.

<sup>130</sup> Vgl. Art. 189 EGV, der lediglich Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen kennt, die vom Europäischen Parlament, Rat oder Kommission beschlossen werden können.

<sup>131</sup> Lisken/Mokros, Mit Sicherheit weniger Freiheit, Veröffentlichung der Humanistischen Union; Busch, Außer Rand und Band - Europol ohne Datenschutz und demokratische Kontrolle; Ostendorf, Europol - ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, S. 3419; Nachbaur, Europol-Beamte und Immunität, KJ 1998, S. 232.

<sup>132</sup> Europol-Übereinkommen vom 26.07.1995, ABl. Nr. C 316/3 vom 27.11.1995, S. 1.

<sup>133</sup> In der Bundesrepublik am 10.10.1997; BT-Drucks. 13/7931 (Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Begründung), BGBl. II 1997, S. 2153 ff.

<sup>134</sup> Gemeinsame Maßnahme vom 10. März 1995 bezüglich der Europol-Drogenstelle, ABl. Nr. L 62 vom 20.03.1995, S. 1.

<sup>135</sup> Gemeinsame Maßnahme vom 16. Dezember 1996 zur Ausdehnung des Mandats der Europol-Drogenstelle, ABl., Nr. L 342 vom 31.12.1996, S. 4.

der terroristischen Handlungen<sup>136</sup> sowie Geldfälschung<sup>137</sup> in den Kompetenzkatalog aufgenommen<sup>138</sup>. In Art. 30 II lit. a-c des Amsterdamer Vertrages von 1997 wurde schließlich erklärt, dass Europol künftig weitere Kompetenzen erhalten solle. Dabei wurde vor allem die Beteiligung an operativen Aktionen und die Möglichkeit von Ermittlungsverfahren aus eigener Initiative diskutiert<sup>139</sup>.

Seit Juli 1999 sammelt und analysiert Europol Daten und leitet diese an die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten weiter<sup>140</sup>.

### *2.1.2. Aufgabenbereich*

Die Aufgabe Europol besteht im Wesentlichen in der systematischen Sammlung, der analytischen Auswertung und dem Austausch personenbezogener Daten, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität stehen. Europol bündelt die Informationen der einzelnen sog. "nationalen Stellen" in einem zentralen Informationssystem, worauf die Mitgliedstaaten wiederum zurückgreifen können.

---

<sup>136</sup> Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Erteilung des Auftrags an Europol, sich mit Straftaten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder begangen werden könnten, ABl. Nr. C 26 vom 30.01.1999, S. 22.

<sup>137</sup> Beschluss des Rates vom 29. April 1999 zur Ausdehnung des Mandats von Europol auf die Bekämpfung der Fälschung von Geld und Zahlungsmitteln, ABl. Nr. C 149 vom 28.05.1999, S. 16.

<sup>138</sup> Vgl. Gleß, (Fn. 125), S. 623.

<sup>139</sup> Vgl. Tolmein, Europol, StV 2/99, S. 108 f.

<sup>140</sup> Gleß, (Fn. 125), S. 623.

Art. 2 des EPK<sup>141</sup> als europäisches Polizeikooperationsrecht enthält das Ziel, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern und dadurch deren Effizienz zu steigern. So verbleiben die operativen Ermittlungs- und Gefahrabwehraufgaben bei den Mitgliedstaaten, während Europol für die Informationssammlung und -analyse verantwortlich ist<sup>142</sup>.

### 2.1.3. Status

Das Europäische Polizeiamt ist keine supranationale Behörde im Sinne der institutionalisierten europäischen Gemeinschaften<sup>143</sup>. Es ist in der dritten Säule der EU angesiedelt und damit Bestandteil der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)<sup>144</sup>. Dessen Maßnahmen können der EU als „spezifische, selbst nicht rechtsfähige Form der Verklammerung supranationaler und intergouvernementaler Elemente“<sup>145</sup> nicht zugerechnet werden. Vielmehr besitzt das Amt gemäß Art. 26 Abs. 1 EPK selbst Rechtsfähigkeit. Europol ist ein eigenes Zurechnungsobjekt und stellt damit eine selbständige völkerrechtliche internationale Organisation dar<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> Siehe Fn. 132.

<sup>142</sup> Vgl. Tolmein, (Fn. 139), S. 110 f.; vgl. Lindner, (Fn. 126), S. 195 f.

<sup>143</sup> Bull, Das Europäische Polizeiamt - undemokratisch und rechtsstaatwidrig?, DRiZ 1998, S. 33.

<sup>144</sup> Lindner, (Fn. 126), S. 196.

<sup>145</sup> Pechstein/Koenigs, Die Europäische Union 1998, Rn. 88.

<sup>146</sup> Martínez Soria, Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, VerwArch 1998, S. 418; Petri, Europol. Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa, 2001, S. 25; Harings, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, 1998, S. 115; a.A. versteht Europol als ein bloßes Instrument der intergouvernementalen Zusammenarbeit, aber nicht als eine von der Unionsebene unabhängige und eigenständige Organisation: Oberleitner, Schengen und Europol, 1998, S. 120; Zieschang, Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, ZRP 1996, S. 427; vgl. Ellermann, Vom

#### *2.1.4. Reichweite des Mandats*

Nach Art. 2 Abs. 1 EPK soll Europol die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung von Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen internationaler Kriminalität verbessern. Am 6. Dezember 2001 erweiterte der Rat der Europäischen Union aufgrund der Terroranschläge vom 11. September die sachliche Zuständigkeit mit Wirkung vom 1. Januar 2002 auf die Bekämpfung nahezu aller Formen internationaler Kriminalität<sup>147</sup>. Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz<sup>148</sup>, der gemäß Art. 2 UAbs. 2 EGV auch auf die Union anwendbar ist, darf die Gemeinschaft jedoch in Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, nur aktiv werden, wenn nicht auf mitgliedstaatlicher Ebene eine gleiche Wirkung erzielt werden kann. Europol soll daher in seinem sachlichen Zuständigkeitsbereich nur Maßnahmen ergreifen, wenn nicht die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten genauso effektiv handeln können<sup>149</sup>.

Aufgrund mangelnder Exekutivbefugnisse kann Europol keine eigenständigen Fahndungen oder Ermittlungen durchführen. In

---

Sammler zum Jäger - Europol auf dem Weg zu einem "Europäischen FBI", ZEuS 2002, S. 563.

<sup>147</sup> Beschluss des Rates vom 6.12.2001 zur Ausweitung des Mandats von Europol auf die im Anhang zum Europol-Übereinkommen aufgeführten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität, ABl. Nr. C 362 vom 18.12.2001, S. 1 f.

<sup>148</sup> Art. 5 S. 2 EGV.

<sup>149</sup> Ellermann, (Fn. 146), S. 564.

absehbarer Zeit wird Europol jedoch die Befugnis erhalten, sich grenzüberschreitend tätigen Ermittlungsteams anzuschließen sowie an operativen Aktionen vor Ort teilzunehmen. Die Ansätze zu einer konzeptionellen Erweiterung des Europolmandats vor allem im Hinblick auf operative Befugnisse existieren bereits im Amsterdamer Stufenplan<sup>150</sup>. Unmittelbar kompetenzbegründend ist der Vertrag von Amsterdam jedoch nicht. Artikel 30 EUV ermächtigt den Rat lediglich, einen entsprechenden Rechtsakt zu erlassen, auf dessen Grundlage Europol tätig werden kann. Ein solcher grundsätzlicher Beschluss wurde am 25. April 2002 gefasst<sup>151</sup>. Dieser bestimmt, dass Beamte von Europol an gemeinsamen Ermittlungsteams der Mitgliedstaaten beteiligt werden sollen. Eine formelle Kompetenzübertragung im Wege der Ergänzung des EPK<sup>152</sup> steht also unmittelbar bevor<sup>153</sup>.

#### *2.1.5. Rechtsstaatlichkeit*

##### *2.1.5.1. Rechtsschutzfunktion von EuGH und Gericht Erster Instanz*

Den europäischen Gerichten EuGH bzw. Gericht Erster Instanz kommt grundsätzlich<sup>154</sup> keine originäre Rechtsschutzfunktion<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> Art. 30 Abs. 2 lit. a und b EUV; vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 193.

<sup>151</sup> Rat der Europäischen Union, Teilnahme von Europol an gemeinsamen Ermittlungsgruppen und das Recht Europols, die Mitgliedstaaten um die Einleitung von Ermittlungen in speziellen Fällen zu ersuchen, S. 1 ff, Dok. 6791/4/02 REV vom 30.04.2002.

<sup>152</sup> Art. 3 Abs. 1 Nr. 6 und 7, Art. 3 a.

<sup>153</sup> Ratsdokument vom 06.03.02, Nr. 6791/02, Limite Europol 13, <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsDE.htm> (Zugriffsdatum 17.01.2003); vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 193; Anmerkung: Das Europol-Übereinkommen steht nur den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Beitritt offen (vgl. Art. 46 I EPK).

<sup>154</sup> Zu den zivilrechtlichen Ausnahmen vgl. Art. 9 Immunitäts-Protokoll, ABl. Nr. C 221 vom 19.07.1997, S. 1; zur Funktion des EuGH als "Schiedsgericht" der EU-

bezüglich der Untersuchungshandlungen von Europol zu. Bei einem der EG nicht zugehörigen Organ, wie Europol es darstellt<sup>156</sup>, kann der EuGH im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit nur eine Rechtsschutzaufgabe erhalten, wenn der EU-Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, Art. 5 EUV<sup>157</sup>. Art. 35 Abs. 2 EUV sieht vor, dass sich jeder Mitgliedstaat für eine Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aussprechen kann. Eine umfassende Prüfungskompetenz wird dem EuGH dadurch jedoch nicht eröffnet. Nur die nationalen Gerichte, die auch eine entsprechende Anerkennungserklärung unterzeichnet haben, können dem EuGH Fragen über die Auslegung des Europol-Übereinkommens zur Vorabentscheidung vorlegen<sup>158</sup>. Hierfür muss allerdings bei einem einzelstaatlichen Gericht ein Verfahren anhängig sein, innerhalb dessen Normen des Europol-Übereinkommens eine entscheidungserhebliche Rolle spielen<sup>159</sup>. Nicht überprüfbar ist in diesem Rahmen der Individualrechtsschutz und die Zulässigkeit einzelner Maßnahmen von Europol<sup>160</sup>. Die Rechtswegeröffnung des EuGH soll also

---

Mitgliedstaaten vgl. das "Vorabentscheidungsprotokoll", ABl. Nr. C 299 vom 09.10.1996, S. 1.

<sup>155</sup> Zu Rechtsschutz auch als institutionelles Kontrollinstrument (exekutivische, justizielle, parlamentarische Kontrolldimension: Lindner, (Fn. 126), S. 201f.; weiterhin zu Rechtsschutz gegen Europol: Martínez Soria, (Fn. 146), S. 400; Gleß, (Fn. 125), S. 748; Frowein/Krisch, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, S. 589; Ostendorf, (Fn. 131), S. 3418; Wächter, Demokratische Steuerung und Kontrolle einer europäischen Polizei, ZRP 1996, S. 167; Weichert, Europol-Konvention und Datenschutz, DuD 1995, S. 450; Harings, (Fn. 146), S. 115.

<sup>156</sup> Siehe oben, Kapitel I 2.1.3.

<sup>157</sup> Vgl. Gleß, (Fn. 125), S. 624; Lindner, (Fn. 126), S. 202.

<sup>158</sup> Vgl. Knapp, Die Garantie des effektiven Rechtsschutzes durch den EuGH im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", DÖV 2001, S. 16; vgl. Gleß, (Fn. 125), S. 625.

<sup>159</sup> Vgl. Lindner, (Fn. 126), S. 202.

<sup>160</sup> Vgl. Lindner, (Fn. 126), S. 202.

vorrangig eine einheitliche Rechtsanwendung und -auslegung gewährleisten<sup>161</sup>.

#### 2.1.5.2. Gemeinsame Kontrollinstanz

Im Zusammenhang mit der Auslegung des Europol-Übereinkommens ist auf die bei Europol ansässige Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) hinzuweisen<sup>162</sup>. Bei der GKI sind Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsansprüche von Daten, die bei Europol gespeichert sind, geltend zu machen. Dies sieht Art. 24 Abs. 1 des EPK vor<sup>163</sup>. Die GKI stellt einen Beschwerdeausschuss dar, der für Individualbeschwerden nach Art. 19 Abs. 7 und Art. 20 Abs. 4 des EPK zuständig ist<sup>164</sup>. Dennoch kann die GKI dem Anspruch einer unabhängigen Kontrolle nicht genügen. Sie ist durch Beratungsaufgaben in die Verantwortungsstruktur Europol zu sehr miteinbezogen<sup>165</sup>.

Für die Gewährung von Schadensersatzleistungen bleiben die nationalen Gerichte zuständig<sup>166</sup>. Der Grundsatzbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 25. April 2002 sieht für Schäden, die von Europol-Beamten im Rahmen von Ermittlungshandlungen verursacht wurden, die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten vor. Der entstandene Schaden ist in dem

---

<sup>161</sup> Vgl. Art. 35 EUV Amsterdamer Fassung.

<sup>162</sup> Die GIK kann trotz der ausdrücklich statuierten Weisungsfreiheit ihrer Mitglieder nicht als gerichtsähnliches Organ bezeichnet werden, da sie zu sehr in Entscheidungsprozesse bei Europol eingebunden ist: Ellermann, Vom Sammler zum Jäger - Europol auf dem Weg zu einem "europäischen FBI"?, ZEuS 2002, S. 579.

<sup>163</sup> Vgl. Knapp, (Fn. 158), S. 16.

<sup>164</sup> Vgl. Knapp, (Fn. 158), S. 16; vgl. Gleß, Europol, NSTZ 2001, S. 624.

<sup>165</sup> Vgl. Frowein/Krisch, (Fn. 155), S. 596.

<sup>166</sup> Vgl. Ellermann, (Fn. 146), S. 579 f.

Maße zu ersetzen, wie wenn eigene nationale Beamte gehandelt hätten. In Deutschland stünde dem Geschädigten folglich ein vor dem Landgericht geltend zu machender Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB zu<sup>167</sup>.

Wegen seiner Problematik soll an dieser Stelle noch das sogenannte Immunitäts-Protokoll<sup>168</sup> erwähnt werden. Es gewährt handelnden Europol-Beamten weitreichende Immunität und stellt sie von der nationalen Gerichtsbarkeit frei<sup>169</sup>. Wegen dieses Immunitätsvorbehalts<sup>170</sup> bleibt der nationale Rechtsweg oftmals verschlossen. Folglich kommt der EuGH als höhere Instanz auch nicht zum Zuge<sup>171</sup>.

### *2.1.5.3. Verfassungsentwurf*

Die Rahmenbedingungen für eine justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol könnten durch den Verfassungsentwurf des Konventes<sup>172</sup> geschaffen werden. Mit dem Inkrafttreten der europäischen Verfassung würde die EU-Grundrechtscharta förmlicher Bestandteil der Unionsverfassung und damit Rechtskraftverbindlichkeit entfalten<sup>173</sup>. Nach Art. 51 der Charta sind die Organe und Einrichtungen der Union in ihrem gesamten

---

<sup>167</sup> Vgl. Ellermann, (Fn. 146), S. 579 f.

<sup>168</sup> Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol vom 19.06.1997, ABl. Nr. C 221 vom 19.07.1997.

<sup>169</sup> Art. 8 I a Immunitäts-Protokoll, (Fn. 154), S. 1. Zu den Ausnahmen vgl. Art. 32 und 9 Immunitäts-Protokoll.

<sup>170</sup> Art. 41 Abs. 1, 3 Europol-Übereinkommen (Fn. 132) i.V.m. dem Rechtsakt u. Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten für Europol und Europolbedienstete (Fn. 168).

<sup>171</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 194 f.

<sup>172</sup> Vorläufig konsolidierte Fassung des Vertrages über eine Verfassung für Europa, CIG 86/04 vom 25. Juni 2004.

<sup>173</sup> Art. I-7 Abs. 1 VerfE.



verfassungsmäßigen Tätigkeitsbereich an die Charta-Gewährleistungen gebunden. Da Europol nach dem Verfassungsentwurf eine Einrichtung der Union im Sinne des Art. 51 der Charta darstellen soll, würde die Behörde also bei Wahrnehmung seiner Kompetenzen unabhängig von der Art seiner Tätigkeit der Bindung an die Charta-Grundrechte unterliegen<sup>174</sup>.

Es stellt sich schließlich die Frage, wie Verstöße gegen die Grundrechtscharta im Zuge von Ermittlungsmaßnahmen von Europol gerichtlich geltend gemacht werden könnten. Nachdem sich mit dem Inkrafttreten der Verfassung die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs auf das gesamte Unionsrecht erstrecken würde<sup>175</sup>, ist an eine Zuständigkeit des EuGH zu denken. Er würde die Durchsetzung der in der Charta enthaltenen Grundrechte, die zum rechtsverbindlichen Bestandteil der Unionsverfassung avancieren, sicherstellen<sup>176</sup>. Jedoch müsste der EuGH zur Verteidigung der Unionsgrundrechte auf die existierenden Verfahrensarten zurückgreifen. Eine Klageart wie die deutsche Verfassungsbeschwerde wäre hierbei nicht vorgesehen<sup>177</sup>. In Betracht käme aber eine Nichtigkeitsklage. Sie hätte lediglich den Nachteil, dass sie nur gegen solche Maßnahmen der EU-Einrichtungen zulässig wäre, die darauf gerichtet sind, eine Rechtswirkung zu erzeugen<sup>178</sup>. Diese Voraussetzung ist beispielsweise bei Observierungen oder Abhörmaßnahmen, die zwar faktisch einen Grundrechtseingriff

---

<sup>174</sup> Gleß/Grote/Heine, Max-Planck-Institut, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol durch Eurojust, 2004, S. 33 f.

<sup>175</sup> Art. I-28 Abs. 1 Verfassungsentwurf.

<sup>176</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 35.

<sup>177</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 36.

<sup>178</sup> Art. III-270 Abs. 1 S. 2 VerfE; Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 36.

darstellen, aber gerade nicht auf die Herbeiführung einer bestimmten Rechtsfolge gerichtet sind, nicht gegeben<sup>179</sup>. Würde sich bei einem Grundrechtseingriff von Seiten Europol herausstellen, dass eine Zuständigkeit des EuGH nicht in Betracht käme, so wäre ein mitgliedstaatliches Gericht dazu angehalten, die beanstandete Maßnahme zu überprüfen. Dies ergibt sich aus Art. II-47 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs, wonach jede Person, die in ihren durch das Unionsrecht garantierten Rechten oder Freiheiten verletzt wurde, Anspruch auf Einlegung eines wirksamen Rechtsbehelfs bei einem unabhängigen Gericht hat<sup>180</sup>.

#### *2.1.6. Ergebnis*

Der Wegfall der Grenzen und die Globalisierung haben sich auf die weltweite Kriminalitätsentwicklung ausgewirkt. Es bedarf einer gemeinsamen und grenzüberschreitenden Kooperation auf europäischer Ebene. Mit der Errichtung von Europol als Informationsstelle und Mittelpunkt eines schlagkräftigen Netzwerkes zur Verhütung und Bekämpfung von gravierenden Kriminalitätsdelikten sollten auf polizeilicher Ebene frühzeitig Akzente gesetzt werden<sup>181</sup>.

Europol stellt eine internationale Organisation im Rahmen der im EUV formalisierten intergouvernementalen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit dar. Aufgaben und Ziele des Amtes

---

<sup>179</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 36.

<sup>180</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 37.

<sup>181</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 190.

ergeben sich aus dem Europol-Übereinkommen<sup>182</sup>. Nach Art. 2 Abs. 1 EPK soll Europol als Zielsetzung die Leistungsfähigkeit der nationalen Behörden und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung von Terrorismus, illegalem Drogenhandel und sonstiger Formen internationaler Kriminalität haben. In Art. 3 EPK werden als Aufgaben die Datennutzung, Datenweitergabe, Ermittlungshilfe und Datenherrschaft genannt<sup>183</sup>.

Europol leidet an vielen Defiziten und kann deshalb in der jetzigen Form nur als Übergangslösung bestehen bleiben. Auch wenn die Behörde bislang nur eine Intelligence-Einheit<sup>184</sup> ohne exekutive Befugnisse ist, bedarf es bereits einer politischen und justiziellen Kontrolle. Eingriffe liegen nicht erst dann vor, wenn spürbare Handlungen wie beispielsweise Festnahmen seitens der Polizei erfolgen. In Deutschland ist seit dem Volkszählungsurteil<sup>185</sup> allgemein anerkannt, dass Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte auch durch Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Daten begangen werden<sup>186</sup>. Nachdem zur informationellen Tätigkeit von Europol nicht nur das Speichern von Daten gehört - über die nationalen Polizeien werden auch Ermittlungen eingeleitet<sup>187</sup> - ist es nicht hinnehmbar, dass gegen einen vermeintlichen Grundrechtseingriff ein Rechtsweg nicht

---

<sup>182</sup> ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 2 ff.

<sup>183</sup> Ellermann, (Fn. 146), S. 563 f.

<sup>184</sup> Unter Intelligence ist die zentrale "intelligente" Auswertung von Informationen über Straftaten, Straftäter und Indikatoren für organisierte Kriminalität zu verstehen: Ellermann, (Fn. 146), S. 564 f.

<sup>185</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

<sup>186</sup> Vgl. Hayes/Busch, Europol und Eurojust, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001), 13 f., <http://www.cilip.de/ausgabe/69/europol.htm> (Zugriffsdatum 18.01.2003).

<sup>187</sup> Analyse der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen: Gleß, Justizielle Einbindung und Kontrolle des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, DRiZ 2000, S. 367 ff.

offensteht<sup>188</sup>. Das gilt umso mehr mit Blick darauf, dass Europol personenbezogene Daten an einen Staat außerhalb der Union übermittelt und sich dadurch faktisch einer Kontrolle durch den Betroffenen endgültig entziehen kann<sup>189</sup>.

Eine unmittelbare gerichtliche Kontrolle der Maßnahmen von Europol durch den EuGH existiert bislang nicht. Zwar können die Gerichte der Mitgliedstaaten den EuGH bei Streitigkeiten über die Auslegung des Europol-Übereinkommens befassen. Jedoch wird hierbei der Individualrechtsschutz nicht berücksichtigt.

Auch eine parlamentarische Kontrolle von Europol ist nur rudimentär vorhanden. Art. 34 EPK sieht nur vor, dass ein jährlicher Bericht des Rates an das Europäische Parlament zu übermitteln ist. Der Umfang der Aufklärungspflichten ist hierbei nicht näher erläutert<sup>190</sup>. In einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat<sup>191</sup> wird zu Recht eine intensivierte parlamentarische Kontrolle auf europäischer Ebene gefordert. Im Hinblick auf die demokratische Kontrolle von Europol seien klarere und transparentere Regelungen notwendig. Die Unterrichtung des Europäischen Parlaments müsse verbessert werden, indem das Parlament von Europol denselben Jahresbericht erhalte wie der Rat. Auch der GKI solle künftig einen Bericht an das Parlament übermitteln. Schließlich müsse veranlasst werden, dass der Direktor von Europol vor dem

---

<sup>188</sup> Vgl. dazu BVerfGE 58, S. 41 ff. (Eurocontrol I); 59, S. 64 (Eurocontrol II); 73, S. 376 (Solange II).

<sup>189</sup> Vgl. Liskén, Europol - Ein Symptom des Verfassungswandels, DRiZ 1998, S. 78; Weichert, Europol-Konvention und Datenschutz, DuD 1995, S. 453; ausf. zur Problematik der Datenübermittlung an Drittstaaten: Kalk, Europol - Aktueller Stand und Ausblick, DuD 1999, S. 444.

<sup>190</sup> Ellermann, (Fn. 146), S. 575.

<sup>191</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Die demokratische Kontrolle von Europol, KOM(2002) 95 vom 26.02.2002, S. 13 ff.

zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments geladen werden kann<sup>192</sup>.

Die hier beschriebenen Mängel im Bereich der justiziellen Strukturen machen schließlich auch eine künftige Anerkennung von eigenen Ermittlungs- und Exekutivbefugnisse für Europol unmöglich.

Abschließend ist zu erwähnen, dass ebenfalls in den Mitgliedstaaten Defizite vorzufinden sind. Die nationalen Zentralstellen unterscheiden sich erheblich in Struktur, Aufgaben und Kompetenzen; je nachdem, ob der Staat tendenziell zentralistisch, föderativ oder dezentral strukturiert ist. Verstärkt wird diese Problematik noch durch die Existenz mehrerer staatlicher Zentralstellen, die allesamt mit der Verbrechensbekämpfung betraut sind. Es ist bereits die Rede von einem „Flickenteppich nationaler Zentralstellen“<sup>193</sup>. Infolge dessen ist eine klare Zuordnungsmöglichkeit der nationalen Kompetenzen schwer möglich und Zuständigkeitskonflikte sind unvermeidbar.

## 2.2. Eurojust

Ein weiterer bedeutsamer Schritt zu einem gemeinsamen europäischen „Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum“ ist die Einrichtung von Eurojust. Als Amt für bilaterale Direktkontakte

---

<sup>192</sup> Ellermann, (Fn. 146), S. 577.

<sup>193</sup> Bruhn/Risch, Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa, Kriminalistik 2000, S. 4.

ist Eurojust in gewisser Weise das justizielle Pendant zur europäischen Polizeizentralstelle Europol.

### *2.2.1. Entstehungsgeschichte*

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 enthielt noch keine Klauseln über eine justizielle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Der Grundstein einer juristischen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten wurde im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EZZ) gelegt und fand seine Verankerung in Art 30 der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986. Auf dieser Grundlage entstanden zwischen 1987 und 1991 eine Vielzahl von Übereinkommen zur justiziellen Zusammenarbeit<sup>194</sup>. Auch wenn sich einst alle zwölf Mitgliedstaaten bei den Ausarbeitungen der Übereinkommen beteiligten, wurde keines dieser Länder Vertragspartner. Erst der Vertrag von Maastricht<sup>195</sup> ließ die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zu einem offiziellen Bestandteil des Institutionsgefüges der Europäischen Union werden<sup>196</sup>. Mittlerweile ist die justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen innerhalb der dritten Säule im Titel IV des Vertrages über die Europäische Union verankert. Die innerstaatliche Umsetzung der vom Europäischen Rat ausgearbeiteten und von

---

<sup>194</sup> Vgl. Schomburg, Eurojust neben Europol, Kriminalistik 2000, S. 13.

<sup>195</sup> BGBl. II 1992, S. 1251 (Gesetz zum Vertrag vom 07.02.1992 über die Europäische Union; BGBl. II 1993, S. 1947 (Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union).

<sup>196</sup> Siehe Titel VI, Vertrag über die Europäische Union, ABl. Nr. C 191 vom 29.07.1992, S. 1 ff.

allen 15 Mitgliedstaaten ratifizierten Übereinkommen bleibt aber auch weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten<sup>197</sup>.

Mit dem Beschluss des Europäischen Rats von Tampere vom 15./16. Oktober 1999 erzielte man schließlich die Einigung, dass strukturelle Maßnahmen auf Unionsebene ergriffen werden sollten, um die Ermittlungs- und Strafverfolgungshandlungen der Mitgliedstaaten unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten optimal koordinieren zu können. Daher beschloss der Rat insbesondere in Nummer 46 seiner Schlussfolgerung<sup>198</sup>, eine Stelle (Eurojust) zu errichten, in der sich Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte auf gleicher Ebene austauschen können<sup>199</sup>.

Aufbauend auf den Beschluss von Tampere ist mit dem Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 eine förmliche Grundlage für das Tätigwerden von Eurojust im Unionsvertrag geschaffen worden<sup>200</sup>. Eine Bestimmung über den Status der neuen Behörde wurde jedoch nicht erlassen. Die systematische und grammatikalische Auslegung ergibt indessen, dass es sich bei Eurojust wie auch bei Europol um ein Instrument der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der "Dritten Säule" handelt<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> Vgl. Schomburg, (Fn. 194), S. 14 f.

<sup>198</sup> Vgl. Schomburg, (Fn. 194), S. 13; Schomburg, Auf dem Wege zu einem Europäischen Rechtsraum!, DRiZ 2000, S. 341; Schomburg, Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: Eurojust neben Europol, ZRP 1999, S. 237.

<sup>199</sup> Vgl. Schomburg, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, NJW 2002, S. 1629.

<sup>200</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 7.

<sup>201</sup> Vgl. Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 8.

Auf Grundlage von Art. 31 und 34 Abs. 2 lit. c) EU-Vertrag und dem Ziel der effektiven Bekämpfung der schweren Kriminalität erging schließlich der Beschluss des Rates über die Errichtung von Eurojust vom 28. Februar 2002<sup>202</sup>. Die neue Behörde wurde damit Einrichtung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit.

### *2.2.2. Aufgabenbereich*

Bereits aus Art. 29 und 31 Abs. 2 EUV ergibt sich, dass Eurojust für eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften, einen entsprechenden Informationsaustausch sowie für Rechtshilfe- und Auslieferungsersuchen zuständig ist, ohne dabei jedoch über eigene Ermittlungskompetenzen zu verfügen<sup>203</sup>. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten von Eurojust liegt im Bereich der strafrechtlichen und polizeilichen Ermittlungen. In diesem Sinne weist Art. 5 und 6 Eurojust-Beschluss dem Amt die Aufgabe zu, sich mit nationalen Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten über laufende Verfahren auszutauschen. Aus dem Wortlaut des Art. 31 Abs. 2 EUV lässt sich schließen, dass sich Eurojust im Bereich der "einfachen" grenzüberschreitenden Kriminalität auf eine Koordinierungsfunktion im Verhältnis zu den zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden beschränken soll<sup>204</sup>. Aus der Formulierung des Art. 31 Abs. 2 lit. b EUV ist schlusszufolgern,

---

<sup>202</sup> Beschluss des Rates (EG) vom 28.02.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, ABl. Nr. L 63 vom 06.03.2002, S. 1 ff.

<sup>203</sup> Vgl. Art. 3, 6 u. 7 Eurojust-Beschluss.

<sup>204</sup> Vgl. Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 11.



dass Eurojust bei schwerer grenzüberschreitender Kriminalität auch eigene Maßnahmen ergreifen kann. Dies gilt allerdings nur für solche, die die Ermittlungshoheit der nationalen Behörden unangetastet lassen<sup>205</sup>.

Neben seiner grenzüberschreitenden und gegebenenfalls einzelstaatlichen Ermittlungsfunktion leistet das Amt auch logistische Unterstützung<sup>206</sup>. Schließlich sind auch Informationen über Rechtssysteme der Partnerstaaten über das Amt abrufbar. Auf diese Weise lassen sich unter anderem Sprachbarrieren überwinden.

Der Zuständigkeitsbereich von Eurojust beschränkt sich gem. Art. 4 des Eurojust-Beschlusses auf die Straftaten, die nach der jeweils geltenden Fassung des Art. 2 EPK in die Zuständigkeit von Europol fallen und ferner auf folgende Kriminalitätsformen: Computerkriminalität; Betrug und Korruption sowie alle Straftaten, die die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft berühren; das Waschen von Erträgen aus Straftaten; die Umweltkriminalität; Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung im Sinne der gemeinsamen Maßnahme vom 21. Dezember 1998; sowie andere Straftaten, die im Zusammenhang mit den soeben aufgezählten Straftaten begangen worden sind. Bei anderen Kriminalitätsformen kann Eurojust auf Antrag einer Behörde eines Mitgliedstaates deren Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen unterstützen<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 11 f.

<sup>206</sup> Art. 7 lit. g Eurojust-Beschluss.

<sup>207</sup> Vgl. Lücke, Eurojust, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und Olaf, Der Aktuelle Begriff, Nr. 20/02, Kurzinformation des Wissenschaftlichen Dienstes des

Bei Auslieferungs- und Rechtshilfeersuchen kann die Beteiligung von Eurojust als Vermittlungsstelle eine beschleunigte Durchführung bewirken. Hilfreich kann in diesem Zusammenhang auch eine enge Abstimmung mit dem Europäischen Justiziellen Netz<sup>208</sup> und die Nutzung von dessen Dokumentationsdatenbank sein. Mit Inkrafttreten des Europäischen Haftbefehls<sup>209</sup> vom 1. Januar 2004 - als unionseinheitliches Zugriffs- und Überstellungsinstrument - wird der Aufgabenbereich „Auslieferung“ von Eurojust wesentlich entlastet werden<sup>210</sup>.

### 2.2.3. Befugnisse

Eurojust besitzt eigenständige Befugnisse und ist eine weisungsunabhängige justizielle Einrichtung der Europäischen Union. Innerhalb seines Aufgabenbereiches ist das Amt zur selbständigen Sammlung, Auswertung und Weiterleitung sensibler Daten befugt. Darüber hinaus verfügt Eurojust über ermittlungsbezogene Initiativ- und Vorschlagsrechte gegenüber den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 6 und 7 Eurojust-Beschluss<sup>211</sup>. Das

---

Deutschen Bundestages, S. 1, <http://www.bundestag.de/aktuell> (Zugriffsdatum 15.01.2003).

<sup>208</sup> Gemeinsame Maßnahme (EG) vom 29.06.1998 zur Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes, ABl. Nr. L 191 vom 07.07.1998, S. 4.

<sup>209</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten - Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses, ABl. Nr. L 190 vom 18.07.2002, 1.

<sup>210</sup> Vgl. Erwägungsgründe 1, 4, 11, Art. 1 ff des Rahmenbeschlusses, (Fn. 209); Bubnoff, (Fn. 14), S. 205 ff.

<sup>211</sup> Zur Datenverarbeitung, Speicherung, Datensicherheit und Haftungsfragen vgl. Art. 14 ff. Eurojust-Beschluss, (Fn. 202); zu den institutionellen Besonderheiten vgl. Schulte-

Amt kann interinstitutionelle Abkommen mit anderen Unionseinrichtungen treffen und mit Einvernehmen des Rates Übereinkommen mit Drittstaaten schließen, die Kooperationsmaßnahmen, Datenaustausch sowie die Entsendung von Verbindungsrichtern beinhalten. Schließlich ist Eurojust passiv legitimiert, wenn es um eine eventuelle Schadenshaftung für unzulässige oder fehlerhafte Datenverarbeitung geht<sup>212</sup>.

#### *2.2.4. Verhältnis zu den Mitgliedstaaten*

Eurojust setzt sich aus jeweils einem Vertreter der Mitgliedstaaten zusammen, der die Eigenschaft eines Staatsanwaltes, Richters oder Polizeibeamten mit gleichwertigen Befugnissen mit sich bringen muss, Art. 2 Abs. 1 Eurojust-Beschluss. Der Status der nationalen Mitglieder bestimmt sich gem. Art. 9 Abs. 1 Eurojust-Beschluss nach einzelstaatlichem Recht. Auch richtet sich Art und Tragweite der justiziellen Befugnisse nach den Mitgliedstaaten, die für die Übertragung der Rechte in ihrem Hoheitsgebiet an die nationalen Mitglieder verantwortlich sind, Art. 9 Abs. 3 Eurojust-Beschluss.

Nach Art. 10 Eurojust-Beschluss bilden die nationalen Mitglieder in ihrer Gesamtheit das Kollegium, das für die Organisation und Funktionsweise der Behörde zuständig ist. Die Befugnisse von Eurojust werden von den nationalen Mitgliedern oder dem

---

Nover/Mahnken, Tagung über Eurojust am 26.03.2001 in der Europäischen Rechtsakademie zu Trier, StV 2001, S. 541.

<sup>212</sup> Vgl. Bubnoff, Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU, ZEuS 2002, S. 208.

Kollegium als Ganzes ausgeübt<sup>213</sup>. Kooperationspartner des Amtes sind nationale Behörden in den Mitgliedstaaten. Gem. Art. 9 Abs. 2 Eurojust-Beschluss ist primäre Aufgabe der nationalen Mitglieder der Informationsaustausch zwischen ihrem Heimatstaat und dem Amt. Nach Art. 9 Abs. 4 und 5 Eurojust-Beschluss besitzen nur die nationalen Mitglieder Zugang zu den im jeweiligen nationalen Strafregister enthaltenen Informationen und stehen im direkten Kontakt zu den zuständigen Behörden ihres Mitgliedstaats. Schließlich sind es auch nur die nationalen Mitglieder, die über justizielle Befugnisse auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates verfügen, von dem sie entsandt wurden, Art. 9 Abs. 3 Eurojust-Beschluss.

Die Befugnisse der nationalen Mitglieder entsprechen in etwa denen des Kollegiums. Beide Organe können bei der zuständigen nationalen Behörde erbeten, Strafermittlungen aufzunehmen, die Durchführung von Ermittlungen einem anderen Mitgliedstaat zu überlassen sowie ein gemeinsames Ermittlungsteam einzusetzen oder erforderliche Informationen zu übermitteln. Wird das Kollegium diesbezüglich tätig, so benötigt es nach Art. 10 Abs. 3 Eurojust-Beschluss einen mit Zweidrittelmehrheit gefassten Beschluss. Ob und in welchem Umfang die nationale Behörde schließlich handelt, steht in ihrem Ermessen. Lehnt sie ein Ersuchen des Kollegiums ab, so muss sie jedoch Eurojust von ihrer Entscheidung förmlich unterrichten und eine Begründung beifügen<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 15.

<sup>214</sup> Vgl. Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 16.

### 2.2.5. *Rechtsstaatlichkeit*

Im Unterschied zu Europol wurde die Behörde Eurojust nicht durch ein Übereinkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten nach Art. 34 Abs. 2 lit. d EUV geschaffen, sondern erhielt ihre Existenz durch einen einstimmigen Beschluss des Rates gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. c EUV. Die unterschiedliche Rechtsgrundlage hat allerdings keinen unmittelbaren Einfluss auf den Status der Institution, sondern wirkt sich lediglich auf das Modifikationsverfahren von Status und Kompetenz aus<sup>215</sup>. Eurojust, welches im Errichtungsbeschluss als Einrichtung der Union<sup>216</sup> mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>217</sup> bezeichnet wird, finanziert sich aus dem Haushalt der Europäischen Union<sup>218</sup>. Dieser Umstand führt zu einer erhöhten Kontrolle der Gemeinschaftsorgane über die Tätigkeiten von Eurojust. Der jährliche Zuschuss zum Haushalt wird auf Vorschlag der Kommission von Parlament und Rat im Verfahren nach Art. 272 EGV erteilt. Es ist auch das Parlament, welches Eurojust von der Durchführung seines Haushaltsplans entlastet<sup>219</sup>. Zudem führt Art. 11 Eurojust-Beschluss dazu, dass die Behörde in den institutionellen Gesamtzusammenhang der Union eingebettet wird. Die Bestimmung erlaubt es der Kommission, sich in vollem Umfang an den Arbeiten von Eurojust zu beteiligen. Eurojust

---

<sup>215</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 8.

<sup>216</sup> Erwägung 4 der Präambel des Eurojust-Beschlusses, (Fn. 202).

<sup>217</sup> Art. 1 Eurojust-Beschluss.

<sup>218</sup> Erwägung 4 der Präambel des Eurojust-Beschlusses.

<sup>219</sup> Art. 35 Abs. 3, 4, Art. 36 Abs. 2 Eurojust-Beschluss.

kann die Kommission wiederum um wissenschaftliche Unterstützungsarbeit ersuchen<sup>220</sup>.

Es ist daher festzustellen, dass neben dem Rat auch die Kommission und das Parlament eine gewisse Kontrollfunktion gegenüber Eurojust ausüben und damit eine entsprechende Einflussmöglichkeit auf die Tätigkeit der Behörde gewährleistet wird. Erwähnenswert ist noch, dass die nationalen Mitglieder<sup>221</sup> von Eurojust der Gerichtsbarkeit der Entsendestaaten unterworfen sind<sup>222</sup>.

Von Bedeutung ist des weiteren die Garantie eines effektiven Datenschutzes innerhalb von Eurojust. Aufgrund dessen wird eine Datenschutzkontrolle von einem externen justiziellen Kontrollorgan<sup>223</sup> durchgeführt. Dieses besteht aus unabhängigen Richtern der Mitgliedstaaten und überprüft die Zulässigkeit von Verarbeitung, Zugang und Weitergabe personenbezogener Daten.

#### *2.2.6. Justizielle Kontrolle von Europol*

Der Errichtungsbeschluss des Rates zu Eurojust<sup>224</sup> lässt für eine Kontrollfunktion der Behörde über Europol keinen Raum. Vielmehr sind die Bestimmungen so gefasst, dass die wechselseitige Beziehung auf dem Prinzip der Arbeitsteilung und Komplementarität beruht. Eurojust besitzt bislang kein Weisungs-, Aufsichts- und Prüfungsrecht gegenüber von Europol. Dies wäre aber notwendige Voraussetzung, um die Wahrnehmung von

---

<sup>220</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 174), S. 9.

<sup>221</sup> Z.B. strafrechtliche Haftung wegen Verletzung des Dienstgeheimnisses oder besonderer Geheimhaltungspflichten.

<sup>222</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 212.

<sup>223</sup> Vgl. Art. 23 i.V.m. Art. 14-22 Eurojust-Beschluss, (Fn. 202).

Kontrollbefugnissen wirksam ausüben zu können<sup>225</sup>. Gleiches ist im Bereich der operativen Tätigkeiten von Europol festzustellen. Für eine Aufsichts- und Kontrollfunktion fehlt es an einer tragfähigen Rechtsgrundlage. Die Kompetenzen beider Einrichtungen sind gleichwertig angelegt. Dies ist unter anderem daran zu erkennen, dass sie gleichermaßen und voneinander unabhängig um die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen bei den Behörden der Mitgliedstaaten ersuchen können<sup>226</sup>. Eurojust kann also in seiner momentanen Gestalt keine Kontrollfunktion gegenüber Europol ausüben.

Eurojust soll künftig nach den Vorstellungen des Verfassungskonvents zu keiner eigenständigen Ermittlungsbehörde umgestaltet werden. Dies geht u.a. aus Art. III-174 Abs. 1 VerfE hervor, der besagt, dass Eurojust die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden unterstützen und verstärken soll und sich dabei auf die von den nationalen Behörden und von Europol durchgeführten Operationen sowie gelieferten Informationen zu stützen hat. Zu diesem Zweck soll Eurojust gem. Art. III-174 Abs. 1 lit. a VerfE die Einleitung und Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen insbesondere beim finanziellen Interessenschutz veranlassen dürfen, die schließlich von den nationalen Behörden durchzuführen sind.

---

<sup>224</sup> Siehe Fn. 202.

<sup>225</sup> Gleß/Grote/Heine, Max-Planck-Institut, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol durch Eurojust, 2004, S. 22.

<sup>226</sup> Gleß/Grote/Heine, (Fn. 224), S. 22.

Der Wortlaut dieser Bestimmungen macht deutlich, dass Eurojust über die bisherige Funktion als Koordinierungsstelle für die von den Mitgliedstaaten initiierten grenzüberschreitenden Ermittlungen keine weiteren Kompetenzen erhalten soll. Dies wird des weiteren durch Art. III-174 Abs. 3 VerfE verdeutlicht. Danach soll bei der Durchführung grenzüberschreitender Ermittlungen die Vornahme förmlicher Prozesshandlungen den zuständigen nationalen Beamten vorbehalten bleiben. Etwas anderes soll nur gelten, wenn ein Einzelstaat einem nationalen Mitglied von Eurojust in seinem Hoheitsgebiet diese Befugnisse verliehen hat. Dann kann es die in der Bestimmung angesprochenen förmlichen Rechtsakte selbst vornehmen. Eurojust als Kollegium sind förmliche prozessleitende Handlungen hingegen gänzlich vorenthalten.

Dem Verfassungstext zufolge soll Eurojust als Behörde ohne eigene Sachleitungsbefugnis also auch in Zukunft keine Kontrollfunktionen übernehmen.

#### *2.2.7. Ergebnis*

Die Etablierung von Eurojust als permanente justizielle Kooperationsbehörde stellt einen bedeutsamen Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Rechtsraum dar. Eurojust hat den Auftrag, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafjustizbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern und zu koordinieren. In diesem Sinne ist die Behörde dafür verantwortlich, dass strafrechtliche Ermittlungen aufeinander abgestimmt werden. Auch leistet Eurojust logistische



Unterstützung und vermittelt Rechtsauskünfte über das jeweils einschlägige Recht.

Das Amt stellt ein wichtiges Netzwerk zur grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung dar, indem es als leicht zugängliche, zentrale und tagesaktuelle Dokumentationsstelle für alle Mitgliedstaaten erreichbar ist.

Über eigene Ermittlungszuständigkeiten verfügt Eurojust nicht. Auch kann das Amt in seiner gegenwärtigen Gestalt keine Kontrollfunktion ausüben. Hierzu fehlen die notwendigen Rechtsgrundlagen. Diese bisherige Rechtsentwicklung führt der Verfassungskonvent mit Art. III-174 fort.

### 3. Schlussbetrachtung

Zur Bekämpfung organisierter Kriminalität ist ein Minimum an einheitlichen Regelungen zu befürworten. Vielen Mitgliedstaaten fehlt bisher die erforderliche Kompetenz bzw. Rechtsgrundlage, um staatenübergreifende Verbrechen effektiv ahnden zu können. Ein harmonisiertes materielles Strafrecht wäre dagegen schon zu weitgehend. Nationale und regionale Besonderheiten differieren zu stark, um hier erfolgreich tätig zu werden. Vielmehr erscheint eine partielle Harmonisierung ausreichend. Dabei würden nur die Bereiche angetastet, die wegen ihrer Bedeutung oder Komplexität notwendigerweise einheitlich gelöst werden müssen.

Aber nicht nur das divergierende nationale Recht sowie die konkurrierenden europäischen Konventionen erschweren den Weg zu einer erfolgreichen Kohärenz und zugleich Effizienz.

Auch die bestehenden Instrumente zur Verbrechensbekämpfung weisen zu große Schwächen auf, um der Bedrohung durch grenzüberschreitende Kriminalität zu begegnen. Olaf kann vermeintliche Betrugsfälle mangels Anklagebefugnis nicht vor Gericht bringen; überhaupt ist fraglich, ob dieses Amt für solche Fälle die richtige Einrichtung darstellen würde. Europol wiederum besitzt noch keine Exekutivbefugnisse. Darüber hinaus gibt es keine klaren Regelungen über die polizeiliche Kooperation bei grenzüberschreitenden Verfahren. Eine demokratische Kontrolle von Europol ist fast nicht vorhanden, und grundlegende Prinzipien wie Gewaltenteilung und Subsidiarität sind nicht genügend gesichert. Auch die Befugnisse von Eurojust sind unzureichend. Als bloße „Clearingstelle“ ohne wirkliche Kontrollfunktion gegenüber den anderen Einrichtungen ist das Amt von beschränkter Funktionalität. Schließlich lässt sein begrenzter Wirkungskreis auf ausschließlich schwere organisierte Kriminalität Zweifel an seiner Effektivität aufkommen.

Es ist daher offensichtlich, dass die zur Verfügung stehenden EU-Instrumente zur Verbrechensbekämpfung der steigenden grenzüberschreitenden Kriminalität, vor allem vor dem Hintergrund der neulichen EU-Osterweiterung, nicht gewachsen sind.

## II. Wege zur Behebung der Unzulänglichkeiten

### 1. Modifizierung der bestehenden Ermittlungssysteme

Bevor auf europäischer Ebene tiefgreifende Strukturveränderungen in Betracht gezogen werden, um Unzulänglichkeiten zu beheben, sollte erwogen werden, die schon bestehenden Instrumente umzustrukturieren. Hierbei würde es sich um einen moderateren und damit vorzugswürdigeren Lösungsweg handeln.

Die Schaffung neuer Einrichtungen darf nur eine ultima ratio sein. Ein Nebeneinander von zahlreichen Behörden (mit verwandter Zielrichtung) macht eine klare Aufgabenverteilung schwierig, Kompetenzkonflikte sind meist vorprogrammiert. Der Aufgabenbereich des einen Akteurs grenzt oft nahezu an den des anderen an. Darüber hinaus sieht sich Brüssel ohnehin immer öfter dem Vorwurf ausgesetzt, nationale Kompetenzen Schritt für Schritt an sich ziehen zu wollen. Die Errichtung neuer Behörden gäbe diesem Anschein weiteren Nährboden. Abgesehen davon stehen die EU-Organisationen und Einrichtungen oftmals aus Gründen der Existenzbestätigung in einem internen Konkurrenzverhältnis. Große Reibungsverluste durch mangelnde Kooperation sind die Folge. Schließlich verursacht die Schaffung neuer Einrichtungen hohe Kosten, die beim europäischen Steuerzahler - oft zurecht- auf Unverständnis stoßen. Das folgende Kapitel soll untersuchen, ob bzw. inwieweit durch Modifizierung der bestehenden Strukturen auf neue Handlungsinstrumente verzichtet werden kann.

## 1.1. Stärkung des rechtlichen Rahmens von Olaf

### *1.1.1. Anerkennung von Ermittlungsergebnissen in den Mitgliedstaaten*

Die Nutzung von gemeinschaftlichen Ermittlungsergebnissen könnte entscheidend zu einer höheren Effizienz bei der Strafverfolgung beitragen. Eine Aufwertung des Ermittlungspotenzials von Olaf wäre hierbei überlegenswert. Dies wäre durch eine einheitliche Regelung der Verwertbarkeit des von Olaf an die Mitgliedstaaten übermittelten Beweismaterials möglich.

Das Amt schafft bereits entsprechende Grundlagen für die Einleitung von nationalen Strafverfahren indem es Ermittlungen abschließt und darüber einen Bericht erstellt. Nachdem die Mitgliedstaaten die Ergebnisse überprüft haben, entscheiden sie nach eigenem Ermessen, ob eine Aufnahme von strafrechtlichen Ermittlungen begründet erscheint. Problematisch ist dabei, dass die von Olaf gewonnenen Erkenntnisse und darauf aufbauenden Beweisketten, die vorwiegend einer administrativen Grundlage entspringen, nach den mitgliedstaatlichen Verfahrensordnungen unterschiedlich bewertet werden<sup>227</sup>. Es existiert zwar in der Verordnung 1073/99<sup>228</sup> ein Passus, der die Beweiserheblichkeit der Olaf-Ermittlungen bei einzelstaatlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren grundsätzlich anerkennt. Diese Bestimmung enthält aber Unklarheiten darüber, wie Ermittlungsergebnisse von Olaf konkret mit den nationalen Regeln über die strafrechtliche

---

<sup>227</sup> Vgl. Grünbuch der Kommission zum finanziellen Interessenschutz der EG vom 11.12.2001, KOM (2001) 715, S. 18.

<sup>228</sup> Verordnung (EG) Nr. 1073/99, Art. 9 Abs. 2 (Abschlussberichte als "zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren der Mitgliedstaaten, in denen sich ihre Verwendung als erforderlich erweist.").

Beweisverwertung zu vereinbaren sind. Es ist daher erforderlich, die Verwendung von Ermittlungsergebnissen einheitlich zu regeln, um deren Zulassung in den Mitgliedstaaten abzusichern. Um grundlegende strafverfahrensrechtliche Voraussetzungen zu gewährleisten - wie die Erhebung von Beweisen oder die Wahrung von Anhörungs- und Verteidigungsrechten - müssen gemeinschaftsrechtliche Standards festgeschrieben werden. Diese könnten im Rahmen eines europäischen Befragungs-, Vernehmungs- und Beweissicherungsprotokolls Geltung erlangen<sup>229</sup>.

#### *1.1.2. Sanktionen bei unterlassener Meldung von Betrugsfällen*

Aus einem Sonderbericht des Rechnungshofes über die Finanzkontrolle der Strukturfonds geht hervor, dass es eine Vielzahl von Betrugsfällen gibt, die von den Mitgliedstaaten nicht gemeldet werden. Die Verordnung 1073/99 schreibt zwar vor, dass alle Unregelmäßigkeiten mitzuteilen sind, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung waren. Dennoch wurde nach Angaben des Rechnungshofes von einigen Mitgliedstaaten eine „bedeutsame Anzahl mutmaßlicher Betrugsfälle“, zu denen Ermittlungen liefen, Olaf schlichtweg vorenthalten<sup>230</sup>. Insgesamt spricht Bösch<sup>231</sup>, erster stellvertretender Vorsitzender des Haushaltskontrollausschusses im Europäischen Parlament, von einem "Desaster, wenn der

---

<sup>229</sup> Vgl. hierzu Bubnoff, (Fn. 14), S. 200 ff.

<sup>230</sup> Rede von Bösch, Tagung der obersten Rechnungsprüfungsbehörden der Beitrittskandidaten und des Europäischen Rechnungshofes, 12.-14.12.2002, S. 6, [http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/bucharest\\_bosch\\_121202.htm](http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/bucharest_bosch_121202.htm) (Zugriffsdatum 02.05.2003).

<sup>231</sup> Bösch, *op. cit.* S. 6.

Rechnungshof zu dem Ergebnis kommt, dass auch mehr als sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung, die von den Behörden der Mitgliedstaaten an Olaf übermittelten Daten in vielen Fällen unvollständig, unzuverlässig, irreführend, veraltet und daher von geringem Nutzen waren“.

Wie man die Mitgliedstaaten zu intensiverer Zusammenarbeit bewegen könnte bleibt aber fraglich. Nachdem bereits eine entsprechende Meldepflicht der Mitgliedstaaten für auftretende Unregelmäßigkeiten besteht, könnten im Versäumnisfall gewisse Sanktionen - die öffentlich würden - gegen das Land, das seiner Meldepflicht nicht nachkommt, verhängt werden. Grundsätzlich würde die Androhung derartiger Konsequenzen bei unterlassener Meldung sicherlich Wirkung bei den Mitgliedstaaten entfalten. Kein Land möchte öffentlich für die mangelnde Aufdeckung von Betrugsfällen verantwortlich gemacht werden.

Ein Umstand kommt allerdings erschwerend hinzu. Es fehlt ein System zur Weiterverfolgung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten. Infolge dessen unterbleibt oder verzögert sich die Analyse und Bearbeitung der gemeldeten Fälle erheblich<sup>232</sup>. Diesen Mißstand stellt auch der Ausschuss für Haushaltskontrolle<sup>233</sup> fest, indem er kritisiert, dass es nach wie vor nicht gelungen sei, ein einheitliches System für die Übermittlung von Daten, Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle aus den Mitgliedstaaten einzurichten.

---

<sup>231</sup> Bösch, (Fn. 230), S. 6.

<sup>232</sup> Vgl. Bösch, (Fn. 230), S. 7.

<sup>233</sup> Bericht des Europäischen Parlaments, Ausschuss für Haushaltskontrolle, 21.02.03, A5-0055/2003, S. 25.

Sollten sich also die Mitgliedstaaten zu einer Sanktion wegen Verletzung der Meldepflicht entschließen - was ohnehin unwahrscheinlich erscheint -, würde sich dies als nicht ausreichend erweisen. Es müsste zusätzlich das System der Datenerfassung und Datenausarbeitung der gemeldeten Fälle optimiert werden. Nur dann wäre es möglich, nationale Fortschritte bei der Betrugsbekämpfung zu erzielen.

Letztlich könnten aber auch diese Maßnahmen das oben geschilderte Defizit<sup>234</sup> von Olaf nicht beheben. Nach wie vor läge es im Ermessen der Mitgliedstaaten, mit Hilfe der Untersuchungsergebnisse von Olaf Anklage zu erheben. Eine wirklich spürbare Behebung des Effektivitätsdefizites würde daher nicht erfolgen.

### *1.1.3. Ergebnis*

Eine Stärkung des rechtlichen Rahmens von Olaf ist nicht nur wünschenswert, sondern auch notwendig. Die Tatsache, dass einige EU-Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit mit Olaf für nicht erforderlich halten, widerspricht dem Zweck dieser Einrichtung. Etwaige Ermittlungserfolge von Olaf werden auf diese Weise ignoriert und obsolet. Verstärkt wird dieses unbefriedigende Ergebnis durch den Umstand, dass es an einer einheitlichen Regelung für die strafrechtsbezogene Einbindung von Untersuchungsergebnissen mangelt. In Folge dessen

---

<sup>234</sup> S.o. Punkt I.1.

unterliegen die von Olaf gewonnenen Erkenntnisse und darauf aufbauenden Beweisketten nach den einzelstaatlichen Verfahrensordnungen einer unterschiedlichen Bewertung. Um dieses Defizit auszugleichen, wäre ein europäisches Befragungs-, Vernehmungs- und Beweissicherungsprotokoll zweckmäßig. Damit würde zugleich ein einheitliches Regelwerk für die gegenseitige Anerkennung und Zulassung von Beweismitteln geschaffen<sup>235</sup>.

Schließlich ist es höchst problematisch, dass die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Betrugsfällen nicht melden, obwohl sie dazu angehalten sind. Überlegenswert wäre deshalb die Einführung eines entsprechenden Sanktionsmechanismus bei nachweislich unterlassener Mitteilung<sup>236</sup>.

Es ist jedoch anzumerken, dass selbst bei rechtstreuem Verhalten der Mitgliedstaaten die grundlegenden Defizite von Olaf nicht zu beheben wären. Dies wäre nur zu erreichen, wenn Olaf eine Anklagebefugnis hinzugewinnen würde.

## 1.2. Ausweitung der Befugnisse von Europol

Obwohl Europol zur Strafverfolgung geschaffen wurde, betrifft sein Tätigkeitsfeld lediglich den präventiven Bereich<sup>237</sup>. Die in diesem Zusammenhang geführten europapolitischen Diskussionen

---

<sup>235</sup> Zu dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Beweise, Grünbuch, (Fn. 227), S. 18, 64 f.; Schlussfolgerungen von Tampere, Nr. 36, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm> (Zugriffsdatum 03.01.2003).

<sup>236</sup> Siehe oben: II. 1.1.2.

<sup>237</sup> Vgl. Gleß/Grote/Heine, (Fn. 225), S 5; vgl. Lindner, Europol: Baustein europäischen Polizeirechts - Ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Grundstrukturen,



über Grundsatzprobleme und praktische Defizite stellen den momentanen Status Quo von Europol zunehmend in Frage. Schleppende und komplexe Strafverfolgung behindert die Verfahrenssicherheit, die für eine erfolgreiche Strafverfolgung unentbehrlich ist. Gegner einer Ausweitung der Befugnisse von Europol führen an, dass sie einen weiteren Eingriff in die nationale Souveränität nicht dulden würden<sup>238</sup>. Die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten müssten weiterhin die dominierenden Akteure der Kriminalitätsbekämpfung bleiben. Es ist jedoch zu erwarten, dass ein Umdenken stattfinden wird, sobald die ohnehin schon steigende organisierte Kriminalität durch die EU-Osterweiterung ihren ersten Höhepunkt erreichen wird.

### *1.2.1. Gemeinsame Ermittlungsgruppen*

Die Idee der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs 1997 in Amsterdam beschlossen und erhielt beim Gipfeltreffen in Tampere neuen Schwung.

Der Titel IV des EUV ist durch den Beschluss von Amsterdam neu gefasst worden. Dies hat für die Kriminalitätsbekämpfung in der EU und für Europol im Speziellen zu einigen Veränderungen

---

BayVBl. 2001, S. 195; vgl. Bull, Das Europäische Polizeiamt - undemokratisch und rechtsstaatswidrig?, DRiZ 1998, S. 32 f.

<sup>238</sup> Siehe Änderungsanträge zum Konventsentwurf über Europol: Kirkhope, Member of the European Parliament (MEP), suggestion for amendment part II Article 22 (new article III-172); Farnleitner, MEP, suggestion for amendment part two Article 22 (new article III-172); vgl. Begründung Wuermeling, Altmaier, proposition d'amendement à l'article III-172.

geführt<sup>239</sup>. Nach dem Willen der Regierungschefs soll Europol operationelle Funktionen bekommen, indem die Behörde Ermittlungen der Mitgliedstaaten anregt und diese Ermittlungen durch Beteiligung eigener Europol-Experten und Technik unterstützt. Darüber hinaus soll die europäische Polizeibehörde gemeinsame Ermittlungskommissionen (Task Forces) der Mitgliedstaaten beherbergen und unterstützen. Art. 30 EUV<sup>240</sup> spricht von „operativer Zusammenarbeit“ bzw. „operativen Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol“. Europol-Beamte sollen hiermit die Möglichkeit erhalten, sich an grenzüberschreitenden strafrechtlichen Untersuchungshandlungen aktiv zu beteiligen<sup>241</sup>. Ziel ist es, einen raschen Informationsfluss zwischen den beteiligten Staaten und die Verwertung der von der Ermittlungsgruppe gewonnenen Erkenntnisse zu gewährleisten. Auch soll die Bildung dieser Gruppen zu einem koordinierten und abgestimmten Vorgehen bei der Ermittlung und Aufdeckung von Straftaten führen<sup>242</sup>. Fraglich ist nur, was unter dem Begriff der „operativen Zusammenarbeit“ bzw. „operative Aktionen“ zu verstehen ist. Feststeht, dass keine echten Befugnisserweiterungen gemeint sind, sondern die Begrifflichkeit lediglich Ausdruck eines kriminalpolitischen Konzeptes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist. Europol soll weiterhin nur unterstützend tätig werden und keine Exekutivbefugnisse

---

<sup>239</sup> Storbeck, Die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Europa, DRiZ 2000, S. 487; vgl. Gleß/Grote/Heine, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Rechtsvergleichendes Gutachten, Max-Planck-Institut, Europol-Abschlußbericht 2001, S. 2.

<sup>240</sup> Art. 30 Abs. 1 lit. a) bzw. 2 lit. a) EUV.

<sup>241</sup> Vgl. Erwägung 7, Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, ABl. Nr. L 162 vom 20.06.2002, S. 1.

<sup>242</sup> Art. 1 lit b, Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, ABl. Nr. L 162 vom 20.06.2002, 1.

erhalten<sup>243</sup>. In diese Richtung geht auch der vom 13. Juni 2002 gefasste Rahmenbeschluss<sup>244</sup> des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen. Dieser stützt sich auf Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV und setzt die Vorstellungen des Europäischen Rats von Tampere zur Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsteams um. Danach führt die Gruppe ihren Einsatz gemäß den Rechtsvorschriften des von der Straftat betroffenen Mitgliedstaats durch<sup>245</sup>. Sie wird von einem Vertreter der zuständigen Behörde des Einsatzstaates geleitet, der im Rahmen der ihm nach innerstaatlichem Recht zustehenden Befugnisse handelt<sup>246</sup>. Europol-Bedienstete können demzufolge nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften an allen Tätigkeiten der Ermittlungsgruppe mitwirken und mit den anderen Mitgliedern der Gruppe Informationen austauschen<sup>247</sup>.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob ein ausreichender rechtlicher Rahmen für die Teilnahme Europol an grenzüberschreitenden Ermittlungsmaßnahmen existiert. Der Rechtsakt zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens vom 28. November 2002<sup>248</sup> schließt ausdrücklich die Beteiligung von Europol an der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen im Rahmen von gemeinsamen

---

<sup>243</sup> Vgl. Aschmann, Europol aus Sicht der deutschen Länder, Schriften zum Staats- und Völkerrecht 2000, S. 208; vgl. Ellermann, (Fn. 146), S. 569 f.

<sup>244</sup> Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen, (Fn. 242).

<sup>245</sup> Erwägung 10 des Rahmenbeschlusses über gemeinsame Ermittlungsgruppen, (Fn. 242).

<sup>246</sup> Art. 1 Abs. 3 lit. a Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungen, (Fn. 242).

<sup>247</sup> Art. 5, 6, 9 Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungen, (Fn. 242).

<sup>248</sup> Rechtsakt des Rates vom 28.11.2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen), und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, ABl. Nr. C 312 vom 16.12.2002, 1.

Ermittlungsteams aus<sup>249</sup>. Inwiefern diese Beschränkung dazu beiträgt, dass von einer hinreichenden Rechtsgrundlage auszugehen ist, hängt von der Auslegung des Begriffs "Zwangsmaßnahme" ab. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Wortlaut dieser Bestimmung zulässt, dass Europol-Bedienstete an Maßnahmen, die in Grundrechte Einzelner eingreifen, teilnehmen können. Würde dies zutreffen, so müssten jedenfalls entsprechende Normen geschaffen werden, die eine justizielle und gerichtliche Kontrolle sicherstellen. Ohne eine solche Regelung müssten grundrechtseingreifende Ermittlungsmaßnahmen als rechtswidrig angesehen werden<sup>250</sup>. Zu einer anderen Auffassung würde man selbst dann nicht gelangen, wenn man die Interpretation zuließe, dass Europol-Beamte an grundrechtsrelevanten Maßnahmen, die mit der Anwendung unmittelbaren psychischen Zwangs verbunden sind, nicht teilnehmen dürften<sup>251</sup>. Auch Observierungs-, Ausspäh- und Abhöraktionen ohne direkten Zwang sind hinreichend grundrechtsintensiv, um entsprechenden Rechtsschutz sicherstellen zu müssen. Folglich kann nur von einem ausreichenden rechtlichen Rahmen für die Beteiligung von Europol an gemeinsamen Ermittlungsgruppen ausgegangen werden, wenn Europol-Bedienstete tatsächlich an keiner Zwangsmaßnahme - auch nicht in einer abgemilderten Form - beteiligt sind. In Anbetracht dessen lässt der Wortlaut von Art.

---

<sup>249</sup> Artikel 3a des Protokolls des Rechtsaktes des Rates vom 28.11.2002, (Fn. 248).

<sup>250</sup> Siehe I. 2.1.5.

<sup>251</sup> Vgl. Gleß Sabine/Grote Rainer/Heine Günter, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Rechtsvergleichendes Gutachten, Max-Planck-Institut, Bd. 2, S. 576 ff.

3a<sup>252</sup> daher keinen Auslegungsspielraum für den Begriff "Zwangsmaßnahme" zu.

Schließlich ist zu gewährleisten, dass Mindeststandards trotz unterschiedlicher strafprozessualer und grundrechtlicher Beurteilungsmaßstäbe in den nationalen Rechtsordnungen durchgehend eingehalten werden. Dies stellt eines der rechtsstaatlichen Kernprobleme bei grenzüberschreitenden Ermittlungsverfahren dar. Ein Verweis auf das Territorialprinzip, wie dies u.a. der Rechtsakt des Rates vom 28.11.2002<sup>253</sup> in Art. 6 vorsieht, ist hierfür nicht ausreichend. Lediglich bei einer unterstützenden Funktion Europol's bei gemeinsamen Ermittlungsgruppen erscheint dies noch haltbar. Sollte das europäische Polizeiamt jedoch in Zukunft auch operative Befugnisse erhalten, so wie dies der europäische Verfassungsentwurf vorsieht<sup>254</sup>, ist diese Verfahrensweise aus rechtsstaatlicher Sicht nicht mehr praktikabel.

Es wird also deutlich, dass für eine Polizeibehörde mit künftig eigenen Zwangsbefugnissen die bisher getroffenen Regelungen zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen keinesfalls ausreichen.

---

<sup>252</sup> Art. 3a des Protokolls zur Änderung des Europolübereinkommens, (Fn. 248).

<sup>253</sup> Siehe Fn. 248.

### 1.2.2. Übertragung eigener Ermittlungs- und Exekutivbefugnisse

Im Hinblick auf die dynamische Fortentwicklung Europol's in den letzten Jahren<sup>254</sup> stellt sich mit Nachdruck die Frage, ob eine europäische Ermittlungsbehörde mit eigenen Exekutivbefugnissen gegenwärtig in der EU zu verwirklichen wäre. Für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität wird der reine Informationsaustausch auf Dauer nicht ausreichen. Künftig wird neben den nationalen Polizeien auch eine europäische notwendig sein, die grenzüberschreitend tätig werden kann und exekutive Befugnisse besitzt.

#### 1.2.2.1. Europäisches FBI

Im Zusammenhang mit der Übertragung weitreichender Befugnisse auf Europol stößt man nicht selten auf die Vision der Schaffung eines „europäischen FBI“. Die Ansichten über die Realisierbarkeit eines solchen Vorhabens divergieren<sup>255</sup>, werden für die nähere Zukunft jedoch überwiegend kritisch beurteilt. *Hermann Lutz*<sup>257</sup>, Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP), war 1996 der Auffassung, dass an ein europäisches FBI „mit allen operativen Rechten, wenn überhaupt, erst in einigen Generationen“ zu denken sei. 1997 entschuldigte sich Bundeskanzler *Helmut Kohl* dafür, Europol als das „FBI Europas“ bezeichnet zu haben, da nationale Eigenständigkeiten in

---

<sup>254</sup> Art. III-177 Abs. 2 lit. b Verfassungsentwurf.

<sup>255</sup> Siehe oben: I. 2.1.

<sup>256</sup> Vgl. Zanders/Abbott, Europäischer Konvent, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 313/02, S. 3.

<sup>257</sup> <http://www.welt.de/daten/1996/03/27/0327de100815.htx> vom 27.03.1996 (Zugriffsdatum 02.07.03).

der EU nicht verwischt werden dürften. Auch könne Europa nicht mit einem Bundesstaat ähnlich der USA verglichen werden<sup>258</sup>. Dagegen war Niedersachsens damaliger Ministerpräsident *Sigmar Gabriel* im Dezember 2000 der Ansicht, Europa brauche eine Polizei wie das FBI<sup>259</sup>, und auch *Eberhard Diepgen*<sup>260</sup> teilte Anfang 2001 diese Meinung, stellte jedoch zugleich klar, dass viele Vorbehalte bestünden<sup>261</sup>. Schließlich erklärte der damalige französische Premierminister *Lionel Jospin*<sup>262</sup>, er wolle Europol in eine europaweit operierende Polizeitruppe umwandeln, die grenzüberschreitende Ermittlungen, Durchsuchungen und Verhaftungen durchführen könne.

Um im Rahmen dieser Auseinandersetzung zu einem Ergebnis zu gelangen, ist vorerst klärungsbedürftig, um was es sich bei einem „europäischen FBI“ handeln und welche Veränderungen es für Europol mit sich bringen würde.

Es ist davon auszugehen, dass mit dem terminus technicus „europäisches FBI“ vornehmlich die Übertragung von nationalen Ermittlungs- und Exekutivbefugnissen auf supranationale Ebene gemeint ist, entsprechend dem amerikanischen Federal Bureau of Investigations<sup>263</sup>. Stellt man einen generellen Vergleich der beiden Einrichtungen an, wird jedoch schnell deutlich, dass eine

---

<sup>258</sup> <http://www.welt.de/daten/1997/07/11/0711/de91316.htm> (Zugriffsdatum 26.06.03).

<sup>259</sup> FAZ v. 10.12. 2000, S. 2.

<sup>260</sup> FAZ v. 04.01.2001, S. 4.

<sup>261</sup> Vgl. Ellermann, (Fn. 146), S. 567.

<sup>262</sup> <http://heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/11820/1.html> (Zugriffsdatum 03.06.2003)

<sup>263</sup> Gem. 28 U.S.C., § 533 ist das FBI zur Verfolgung aller Verletzungen der Bundesstrafgesetze zuständig, sofern nicht eine andere Bundesbehörde mit der Verfolgung ausdrücklich betraut ist; vgl. Schweppe, FBI und BKA, 1978, S. 9. Die Befugnis des FBI zur Vornahme von Exekutivhandlungen ergibt sich aus 18 U.S.C., § 3052; 18 U.S.C., § 3107.

umfassende Übertragung des amerikanischen Modells auf Europa nicht durchführbar wäre.

Ein unüberbrückbares Hindernis stellt zunächst die unterschiedliche konstitutive Strukturierung beider „Staaten“ dar: Während sich die Vereinigten Staaten von Amerika als Bundesstaat definieren, lässt sich die Europäische Union weder als Bundesstaat noch als bloßer Staatenbund charakterisieren. Darüber hinaus besitzt die EU im Gegensatz zu den USA kein eigenes Volk. Von einem „europäischen Staatsvolk“ kann zumindest aus juristischer Betrachtungsweise nicht die Rede sein<sup>264</sup>. Das Bundesverfassungsgericht<sup>265</sup> spricht in diesem Sinne von einem „Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas“. In dem Vergleich FBI - Europol steht also eine Bundesbehörde einer supranationalen Einrichtung gegenüber.

Weiterhin bestehen Unterschiede innerhalb des institutionellen Status, die vor allem in der internen Strukturierung deutlich werden. Das FBI beschäftigt ca. 11.000 Special Agents und 16.000 weitere Angestellte. Es besitzt neben dem Washingtoner Hauptquartier über 56 field offices und ca. 400 kleinere Zweigstellen, die sogenannten resident offices. Des weiteren verfügt das FBI im Ausland über 40 Außenvertretungen, den legal attaches<sup>266</sup>. Im Gegensatz dazu hat Europol nur einen Sitz in Den Haag und beschäftigt gegenwärtig 460 Personen.

---

<sup>264</sup> Pechstein/König, Die Europäische Union, 2000, Rdnr. 57; vgl. zur klassischen Drei-Elemente-Lehre, Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 406 ff.

<sup>265</sup> BVerfGE 89, 156 (Maastricht-Entscheidung).

<sup>266</sup> <http://www.fbi.gov/aboutus/faqs/faqsone.htm> (Zugriffsdatum: 02.07.2003).



Gewaltig ist auch der Kontrast der Budgets beider Behörden: Der Etat des FBI's betrug im Jahr 2003 ca. \$ 4,3 Milliarden<sup>267</sup>, während sich Europol mit einem Etat von lediglich € 51,66 Mio. begnügen musste<sup>268</sup>.

Die dargelegten Fakten verdeutlichen, dass eine Übertragung des amerikanischen Modells auf Europa auf große Schwierigkeiten stossen würde<sup>269</sup>. Dennoch könnte dem FBI zumindest eine gewisse Vorbildfunktion für die weitere Entwicklung von Europol zukommen.

Man kann davon ausgehen, dass sowohl die Europäische Union als auch die USA mit vergleichbaren Problemen bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität konfrontiert sind. Auch verfügen die einzelnen Staaten der EU und der USA über eigene Verfassungen und Gesetzgebungen, womit Kompetenzkonflikte zwischen der über- und untergeordneten Einheit zwangsläufig entstehen<sup>270</sup>. Ein Unterschied besteht jedoch darin, dass die Staaten der USA durch ihren geschichtlichen Hintergrund eng miteinander verwoben und damit kooperationswilliger sind als die Mitgliedstaaten der Union, die innerhalb eines relativ jungen Staatenverbundes um ihre nationalen Kompetenzen und um die Wahrung ihrer individuellen Interessen kämpfen. Kompetenzkonflikte und eine mangelnde Zusammenarbeit sind in der EU deshalb an der Tagesordnung. Die innere Sicherheit - das Polizeiwesen im Speziellen - kann hier

---

<sup>267</sup> <http://www.usdoj.gov/jmd/2003summary/html/FBIcharts.htm> (Zugriffsdatum 10.06.2003)

<sup>268</sup> <http://www.europol.eu.int/content.htm?facts/en.htm> (Zugriffsdatum 02.07.2003)

<sup>269</sup> Vgl. hierzu Ellermann, (Fn. 146), S. 583 ff.

<sup>270</sup> Vgl. Schweppe, FBI und BKA, Ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen, S. 5.

als typisches Beispiel für ein Politikfeld angeführt werden, in dem Einigungen schwer zu erzielen sind. Hinzu kommt das Vorhandensein einer Sprachbarriere innerhalb der EU, die eine enge grenzüberschreitende Kooperation erschwert. Die erst kürzlich vollzogene Osterweiterung wird diese Problematik weiter verschärfen. Demgegenüber haben die USA mit ihrer einheitlichen landesweiten Sprache keine Probleme dieser Art<sup>271</sup>.

Möglicherweise könnte auch die Struktur des FBI für die Übertragung von Exekutivbefugnissen auf Europol Aufschlüsse bieten. Sollte Europol erweiterte Befugnisse erhalten, lässt sich schwer bestimmen, nach welchem Recht die nationale Behörde in den Mitgliedstaaten einschreiten soll. Um zu gewährleisten, dass Europol innerhalb der Grenzen der einzelstaatlichen Rechtssysteme tätig wird, müssten dessen Angestellte mit der mitgliedstaatlichen Rechtsanwendung bestens vertraut sein<sup>272</sup>. Um dieses Problem zu überwinden, könnte Europol Zweigbüros entsprechend den field offices des FBI in den Mitgliedstaaten unterhalten<sup>273</sup>. Die dort tätigen Beamten würden das betreffende Land durch das Beherrschen von Recht und Sprache angemessen repräsentieren.

Als bedenklich erscheint beim FBI die fortwährende Schwierigkeit der Parallelzuständigkeiten<sup>274</sup>. Ein beziehungsloses Nebeneinander von Zweigstellen mit unterschiedlicher Zuständigkeit läßt den gesamten Apparat teilweise träge und

---

<sup>271</sup> Ellermann, (Fn. 146), S. 573.

<sup>272</sup> Vgl. zu dieser Problematik: F.A.Z. vom 30. August 1994, S. 4.

<sup>273</sup> Vgl. Ellermann, ZEuS 2002, (Fn. 146), S. 573.

ineffektiv erscheinen. Infolge dessen treten auch bei der US-Behörde mangelnde Kohärenz und Reibungsverluste als altbekanntes Problem auf.

Dennoch ist festzustellen, dass das FBI in einigen Bereichen als sinnvolle Anregung für die Neugestaltung Europol's dienen kann. Die beim FBI erzielten Erfahrungswerte sollten bei der Planung für die weitere Entwicklung Europol's eine gewisse Beachtung finden<sup>275</sup>. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass FBI und Europol auf verschiedenen Fundamenten gebaut sind. Hierbei spielen nicht nur die historischen Verwurzelungen eine erhebliche Rolle, sondern auch der unterschiedliche Stellenwert in der Öffentlichkeit. Während das FBI in den USA hohes Ansehen<sup>276</sup> und viele Freiheiten bei seinen Ermittlungstätigkeiten genießt - die Behörde ist zur Verfolgung sämtlicher Verletzungen der Bundesstrafgesetze zuständig, außer die alleinige Ermittlungsbefugnis einer anderen Bundesbehörde ist ausdrücklich vorgesehen<sup>277</sup> -, ist Europol dem europäischen Bürger weitgehend unbekannt und besitzt durch seine begrenzte Funktionalität mangels Exekutivbefugnisse einen geringeren Stellenwert.

---

<sup>274</sup> Vgl. Schweppe, FBI und BKA, Ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen, S. 8 f.

<sup>275</sup> Vgl. Aschmann, (Fn. 243), S. 205 ff.

<sup>276</sup> Vgl. Schweppe, FBI und BKA, Ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen, S. 56.F

<sup>277</sup> Schweppe, (Fn. 276), S. 7 f.

### 1.2.2.2. Grenzen bei der Übertragung von exekutiven Befugnissen

Der Begriff der Exekutivbefugnis ist von dem der Operativbefugnis zu unterscheiden und beinhaltet im Bereich des Polizeirechts Durchsuchungen, Verhaftungen, Festnahmen, Verhöre, Beschlagnahmen, etc. Problematisch ist oftmals die Übertragung von Exekutivrechten, die vor allem an Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten<sup>278</sup> und an Defiziten im nationalen Rechtswesen scheitert<sup>279</sup>. Es macht dabei keinen Unterschied, ob der Staat zentralistisch oder föderalistisch regiert wird.

Nationale Souveränität bedeutet heute unter anderem die Letztentscheidung eines Staates in inneren und äußeren Fragen. Einen etwaigen Souveränitätsverlust eines Staates im Bereich des Strafrechts an die supranationale Ebene rechtfertigt *Nassauer*<sup>280</sup> dadurch, dass "die Wahrnehmung von Aufgaben in übernationaler Verantwortung" dazu führe, dass "die Handlungsfähigkeit der Staaten im Interesse des Schutzes der Bürger vor Kriminalität entscheidend gestärkt" würde. Zeige sich nur eine "größere Einheit der Bedrohung durch die organisierte Kriminalität gewachsen", dann müsse "diese neue Dimension der Herausforderungen auch Auswirkungen auf das Verständnis der

---

<sup>278</sup> Hauptgegner einer Übertragung eigener Exekutivbefugnisse auf gemeinschaftlicher Rechtsgrundlage sind: Großbritannien, Skandinavien (v.a. Dänemark), Frankreich; Nassauer, Nationale Souveränität und wirksame Kriminalitätsbekämpfung, S. 1, [http://www.forumbalticum.ee/saksa/konv9/nassauer\\_s.htm](http://www.forumbalticum.ee/saksa/konv9/nassauer_s.htm). (Zugriffsdatum 03.06.2003).

<sup>279</sup> Zur deutschen Rechtsgrundlage für die Übertragung exekutiver Befugnisse siehe: Aschmann, (Fn. 243), S.220 ff.

<sup>280</sup> Nassauer, (Fn. 278), S. 2.

Souveränität haben"<sup>281</sup>. Soll also Europol von einer reinen Datenaustauschstelle zu einem effektiven Instrument der Verbrechensbekämpfung mit erweiterten Kompetenzen umgestaltet werden, ist ein Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten im Bereich Justiz und Inneres unvermeidbar.

Die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten stellen aber nicht das einzige Problem im Zusammenhang mit der Übertragung von weiterreichenden Kompetenzen an Europol dar. Auch mangelt es hierfür an einem unzureichenden rechtlichen Fundament<sup>282</sup>. In Anbetracht dessen müsste zumindest eine Teilharmonisierung der unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften veranlasst werden. Denn eine umfassende Übertragung von exekutiven Befugnissen ohne korrespondierende Maßnahmen im Justizbereich würde zu einem untauglichen Versuch führen, das europäische Polizeiwesen zu optimieren. Ein Ausbau Europols ohne die Schaffung einer staatsanwaltlichen Stelle und eines einheitlich zuständigen Gerichts wäre nicht möglich. Dazu wird aber noch an späterer Stelle in einem eigenen Kapitel näher eingegangen<sup>283</sup>.

#### *1.2.2.3. Neufassung von Art. 30 EUV*

Weiterhin ist zu klären, wie die materiellen Vorgaben für die Ermittlungstätigkeit eines mit eigenen Exekutivbefugnissen

---

<sup>281</sup> Kritisch hierzu: Pitschas, Europäisches Polizeirecht als Informationsrecht, ZRP 1993, S. 177.

<sup>282</sup> Vgl. Gleß/Grote/Heine, Max-Planck-Institut, Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol durch Eurojust, 2004, S.27 f.

<sup>283</sup> Vgl. Kapitel II 4.3.2.4.

ausgestatteten Europäischen Polizeiamtes ausgestaltet sein könnten.

Die vertragliche Grundlage für die künftige Entwicklung von Europol ist in Art. 30 Abs. 2 EUV zu finden. In dieser Vorschrift wird festgelegt, dass das Europäische Polizeiamt künftig auch bei der Durchführung konkreter mitgliedstaatlicher Ermittlungsverfahren teilhaben soll. Unklar bleibt jedoch der Umfang und die Form einer solchen Mitwirkung. Das *Max-Planck-Institut*<sup>284</sup> kommt zu der richtigen Annahme, dass Art. 30 Abs. 2 EUV eine ausreichende Grundlage nur für solche Formen der Beteiligung von Europol an der Ermittlungsarbeit der mitgliedstaatlichen Polizeibehörden bietet, die nicht mit der selbständigen Ausübung von Hoheitsbefugnissen durch Europol oder seiner Mitarbeiter verbunden sind. Denn es ist nicht erkennbar, dass die Mitgliedstaaten unmittelbar mit der Schaffung des Art. 30 Abs. 2 EUV eine Übertragung von Hoheitsrechten an Europol vornehmen wollten. Art. 30 Abs. 2 EUV bietet folglich keine ausreichende Grundlage für Ermittlungen von Europol, die exekutiven Charakter haben und gegenüber dem Bürger einen Eingriff in dessen Grundrechte bedeuten.

Für eine Übertragung von Exekutivbefugnissen ist es daher aus rechtsstaatlichen Überlegungen erforderlich, dass der in Art. 30 Abs. 2 EUV beschriebene Tätigkeitsbereich von Europol durch Vertragsänderung um die Durchführung von Ermittlungen auf

---

<sup>284</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 239), S. 27.

dem Gebiet der Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung erweitert wird<sup>285</sup>.

Um tragfähige und transparente Voraussetzungen für den Ausbau der Kohärenz von Europol zu schaffen, wäre es zudem ratsam, die Europol-Konvention in eine Verordnung zu überführen<sup>286</sup>. Somit würde garantiert, dass die unter der Konvention fehlende Flexibilität zur Anpassung der Europol-Rechtsgrundlagen künftig gewährleistet wird.

### *1.2.3. Ergebnis*

Wie der Amsterdamer Vertrag sieht der nunmehr auch von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Vertrag von Nizza keine Möglichkeit vor, Europol mit Exekutivbefugnissen zu versehen. Eine solche Übertragung wäre allerdings notwendig, um die Arbeit der Behörde und damit die der Gemeinschaft kohärenter und effektiver zu gestalten<sup>287</sup>. Jedoch wären mit einer Kompetenzerweiterung von Europol auch eine ganze Reihe von Problemen verbunden. Auf nationaler Ebene bestehen erhebliche Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten<sup>288</sup> und auf europäischer Ebene beträchtliche Defizite im justiziellen Bereich.

---

<sup>285</sup> Max-Planck-Institut, (Fn. 239), S. 27 ff.

<sup>286</sup> Europäischer Konvent, Bericht des Vorsitzenden der Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 426/02 vom 2. Dezember 2002, S. 8; Meyer, Europäischer Konvent, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Beitrag, 29. November 2002, WD 34, S. 5; Storbeck, Europäischer Konvent, Gruppe X "Freiheit, Sicherheit und Recht", Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, S. 5.

<sup>287</sup> Ebenso: Nassauer, (Fn. 278), S. 1.

<sup>288</sup> Beispielsweise hierzu: Hausmann, Das Parlament Nr. 25, 21.06.2002, EU-Institut für Polizeistudien findet keine Zustimmung, Spanisch-belgische Europol-Initiative abgelehnt, S. 1f, <http://www.das-parlament.de/2002/25/Inland/052.html>, (Zugriffsdatum 03.06.03).

Wenn heute im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung von Europol auf das FBI verwiesen wird, so ist meist die Übertragung von eigenen Ermittlungs- und Exekutivbefugnissen gemeint. Die künftige Teilnahme von Europol-Beamten an gemeinsamen Ermittlungsteams mit nationalen Strafverfolgungsbeamten können als ein erster Schritt auf dem Weg zu einem „europäischen FBI“ betrachtet werden. Eine Vorbildfunktion kann das amerikanische FBI jedoch nur bedingt ausüben.

Die Entwicklung eines einheitlichen oder weitgehend harmonisierten EU-Strafrechts wäre in diesem Zusammenhang sinnvoll und auch notwendig. Eine Erweiterung der Exekutivbefugnisse von Europol kann nur mit einer rechtsstaatlichen Überprüfungsinstanz einhergehen. Bereits heute besteht erhebliche Kritik an der mangelnden justiziellen und demokratischen Kontrolle der europäischen Polizeibehörde. Darüber hinaus muss die Gewährung von Immunität der handelnden Europol-Beamten bei einer Ausweitung des Mandats auf operative bzw. exekutive Befugnisse überdacht werden<sup>289</sup>.

Festzuhalten ist also, dass exekutive Befugnisse für Europol wünschenswert sind und auch einen Mehrwert an Effektivität und Kohärenz bei der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung bedeuten würden. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verlangt hierfür jedoch ein justizielles Kontrollorgan. Letztendlich fehlen in rechtsstaatlicher Hinsicht

---

<sup>289</sup> Kritisch hierzu: Stellungnahme des Bundesinnenministeriums, Europol: Kritik und Fakten, Die Polizei 1998, S. 198.



derzeit noch die notwendigen Voraussetzungen für einen solchen Schritt.

### 1.3. Bestehende Mängel trotz Modifizierung

Olaf und Europol könnten durch Modifizierung ihrer Ermittlungssysteme schon erhebliche Fortschritte bei der Effektivität der Kriminalitätsbekämpfung erzielen. Im Hinblick auf Europol wäre ein Zugewinn von eigenen Exekutivbefugnissen bereits förderlich. Bleibt Europol eine reine Informationsaustauschbehörde, wird vorhandenes Potenzial nicht genutzt und zugleich die beschränkten Möglichkeiten offenbart<sup>290</sup>. In der Kriminalitätsbekämpfung besteht auf europäischer Ebene dringender Handlungsbedarf. Die Zahl der grenzüberschreitenden Delikte steigt von Jahr zu Jahr an und die einzelnen Mitgliedstaaten sind in vielen Fällen handlungsunfähig. Die vorhandenen Defizite sind rein nationalstaatlich nicht mehr zu beheben, auch wenn dies wünschenswert wäre. Daher sind Zugeständnisse an die bestehenden EU-Ermittlungssysteme dringend notwendig.

Olaf wird mit ähnlichen Hürden konfrontiert wie Europol. Die Leistungsfähigkeit des Betrugsbekämpfungsamts ist durch die fehlende Anklagebefugnis erheblich eingeschränkt. Auch hier ist es die Angst der Mitgliedstaaten vor Eingriffen in nationale Angelegenheiten<sup>291</sup>, die dem Amt alles, was über die

---

<sup>290</sup> Ebenso: Nassauer, (Fn. 278), S. 1 f.

<sup>291</sup> Vgl. Dieckmann, Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege, NStZ 2001, 621.

Mindestkompetenzen hinausgeht, vorenthält. Es wäre geboten, die Befugnisse von Olaf auszuweiten, um dessen Untersuchungsergebnisse vor nationalen Gerichten erfolgreich verwerten zu können. Hierzu bedürfte es aber einschneidender Reformen. Ein erster Schritt in diese Richtung bestünde in der Stärkung des rechtlichen Rahmens von Olaf. So wäre eine Aufwertung gemeinschaftlicher Ermittlungen u.a. durch eine einheitliche Festlegung der Verwertbarkeit des von Olaf an die Mitgliedstaaten übermittelten Beweismaterials denkbar<sup>292</sup>.

Doch sind die geschaffenen Instrumente zur Kriminalitätsbekämpfung keinesfalls als überflüssig zu betrachten, auch wenn ihre Funktionalität noch von erheblichen Mängeln gekennzeichnet ist. Seit der Schaffung von Olaf und Europol sind kontinuierliche Verbesserungen festzustellen, wenn auch nur von geringfügigem Ausmaß.

Die EU kämpft seit langem mit dem Vorurteil, elementare Sachthemen wegen nationaler Empfindlichkeiten nicht auf die politische Tagesordnung zu stellen. Europa muss sich darum bemühen, dass dieses Vorurteil nicht zur Eigenschaft wird. Die voraussichtlich durch die Osterweiterung steigende grenzüberschreitende Kriminalität wird nur durch Präventivmaßnahmen weitgehend begrenzt werden können. Eine gemeinsame Vorgehensweise ist hier dringend erforderlich.

Die bestehenden Ermittlungssysteme müssten folglich so bald wie möglich durch Modifizierungen schlagkräftiger gemacht werden.

---

<sup>292</sup> Bubnoff, Institutionelle Kriminalitätsentwicklung in der EU, ZEuS 2002, S. 201.

Diese Methode ist zwar langfristig gesehen keine Ideallösung, da nur eine grundlegende Reform der Kriminalitätsbekämpfung zu Effektivität und Kohärenz führen würde. Dennoch ließe sich hiermit die momentane Situation verbessern<sup>293</sup>, bis die erweiterte EU sich zu größeren Schritten durchringt.

Fazit dieses Kapitels ist also, dass durch eine Modifizierung der europäischen Ermittlungssysteme zwar Fortschritte bei der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung erzielt werden könnten, diese aber längerfristig nicht die in Absatz I beschriebenen Defizite zu beheben in der Lage wären<sup>294</sup>.

## 2. Grünbuch zum Europäischen Staatsanwalt

Die Kommission legte am 11.12.2001 ein Grünbuch<sup>295</sup> vor, welches sich vornehmlich den finanziellen Interessen der EU widmete. Mit diesem Grünbuch regte die Kommission eine breite Debatte über Mängel der Ermittlungssysteme an. Ziel sollte es sein, einen Vorschlag für ein wirksames Instrument zur Kriminalitätsbekämpfung zu unterbreiten. Im Mittelpunkt stand die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

---

<sup>293</sup> Siehe unter II. 1.

<sup>294</sup> Ebenso: Vallés, Präsident des Europäischen Rechnungshofes, Öffentliche Anhörung zum Grünbuch zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, 16./17.09.2002, S. 2, [http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/audition\\_160902.htm](http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/audition_160902.htm), (Zugriffsdatum 16.02.2003).

<sup>295</sup> Grünbuch, (Fn. 227).

Die Funktion eines jeden Grünbuches ist auf Grundlage einer eingehenden Beschreibung und Analyse eines Problems die breit angelegte Konsultation der interessierten europäischen Öffentlichkeit<sup>296</sup>. So führte auch das Grünbuch zum Europäischen Staatsanwalt zu einer europaweiten und offenen Debatte. Mehr als 12.500 Exemplare wurden verteilt und über 70 teils individuell, meist aber kollektiv verfasste Stellungnahmen wurden der Kommission übermittelt<sup>297</sup>.

Ob die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft einen adäquaten Lösungsweg zur Behebung der Ineffizienz und Inkohärenz der bestehenden EU-Ermittlungssysteme darstellen könnte, soll nachfolgend geprüft werden. In diesem Rahmen soll ebenfalls bewertet werden, inwiefern dieses Vorhaben tatsächlich realisierbar ist.

## 2.1. Entstehungsgeschichte

Die Frage des optimalen Schutzes des EU-Haushaltes beschäftigt die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane schon seit Einführung des Systems eigener Finanzressourcen im Jahr 1976. Jedoch erst mit dem Vertrag von Maastricht<sup>298</sup> und dem Übereinkommen vom 26.07.1995 über den Schutz der

---

<sup>296</sup> Hierzu zählen u.a. die europäischen Institutionen, Mitgliedstaaten, berufsständischen Organisationen, Industrieverbände und Verbraucherorganisationen; vgl. Brüner/Spitzer, Der Europäische Staatsanwalt - ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, NSTZ 2002, S. 393.

<sup>297</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Follow-up-Mitteilung, KOM (2003) 128, 19.03.2003, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 4.

finanziellen Interessen<sup>299</sup> konnte die Kommission einen Fortschritt bei den strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen erzielen<sup>300</sup>.

Auf der Regierungskonferenz von Amsterdam am 02.10.1997 wurde schließlich eine strafrechtliche Rechtssetzungskompetenz<sup>301</sup> für den finanziellen Interessenschutz in den EG-Vertrag aufgenommen, auf deren Grundlage die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz des EU-Haushaltes<sup>302</sup> erarbeitete. Dieser definiert in Kapitel III vier Straftatbestände: Betrug, Bestechlichkeit, Bestechung und Geldwäsche.

Darüber hinaus arbeitet seit mittlerweile 10 Jahren eine Expertengruppe daran, Prinzipien für einen verbesserten Schutz der finanziellen Interessen der EU zu erarbeiten. Die Vorarbeiten hierzu begannen bereits 1990/91. Eine Erstauflage wurde 1995/96 ausgearbeitet und die Folgestudie wurde 1999 abgeschlossen. Das hierbei entstandene Gesamtkonzept trägt den Namen Corpus

---

<sup>298</sup> Unterzeichnet am 07.02.1992, in Kraft getreten am 01.11.1993.

<sup>299</sup> Rechtsakt des Rates vom 27. September 1996 über die Ausarbeitung eines Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 313 vom 23.10.1996, S. 1.

<sup>300</sup> Harmonisierung des Betrugsbegriffs, der Tatbestände von Bestechung und Bestechlichkeit: ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 48.

<sup>301</sup> Art. 280 IV EGV: „Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikel 251 nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt“.

<sup>302</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, KOM(2001) 272 vom 23.05.2001 endgültig, ABl. Nr. C 240 E vom 28.08.2001, 125.

Juris<sup>303</sup> und enthält spezifische materiellrechtliche wie verfahrensrechtliche Regelungen für den strafrechtlichen Schutz des EG-Haushaltes. Danach wird - zumindest vorläufig - kein vollständiges europäisches Strafverfolgungssystem angestrebt. Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft wird vorgesehen<sup>304</sup>.

Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten und den praktischen Erfahrungswerten von Uclaf bzw. Olaf schlug die Kommission auf der Regierungskonferenz von Nizza am 26.02.2001 vor, den EG-Vertrag mit einer Rechtsgrundlage<sup>305</sup> zu versehen, die die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft durch einen

---

<sup>303</sup> Vgl. Delmas-Marty, *Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union*, 1998.

<sup>304</sup> Vgl. Delmas-Marty/J.A.E. Vervaele *Intersentia La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, 2000.

<sup>305</sup> Vorgeschlagen wurde die Einführung eines neuen Art. 280 a EGV:

- „1. Um einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des Artikel 280 Absatz 1 zu leisten, ernennt der Rat, der auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließt, für eine nicht verlängerbare Amtszeit von sechs Jahren einen Europäischen Staatsanwalt. Der Europäische Staatsanwalt hat die Aufgabe, gegen Täter von Straftaten und Teilnehmer an Straftaten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und wegen dieser Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten öffentliche Anklage gemäß den in Absatz 3 genannten Vorschriften zu erheben.
2. Der Europäische Staatsanwalt wird unter Persönlichkeiten ausgewählt, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die Ausübung höchster richterlicher Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Er darf bei der Erfüllung seiner Pflichten Anweisungen weder anfordern noch entgegennehmen. Er kann auf Antrag des Parlaments, des Rats oder der Kommission vom Gerichtshof seines Amtes enthoben werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat. Der Rat legt das Statut des Europäischen Staatsanwalts nach dem Verfahren des Artikels 251 fest.
3. Der Rat legt nach dem Verfahren des Artikel 251 die Bedingungen für die Ausübung des Amtes des Europäischen Staatsanwaltes fest und erlässt insbesondere
  - (a) Vorschriften zur Festlegung der Tatbestandsmerkmale von Betrug und jeder anderen rechtswidrigen Handlung, die gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtet ist, sowie der Strafen für alle Straftatbestände;
  - (b) Verfahrensvorschriften über die Tätigkeit des Europäischen Staatsanwalts sowie Vorschriften für die Zulässigkeit von Beweismitteln;
  - (c) Vorschriften über die richterliche Kontrolle der vom Europäischen Staatsanwalt in Ausübung seines Amtes vorgenommenen Verfahrenshandlungen.

Rechtsakt des Sekundärrechts ermöglichen sollte<sup>306</sup>. Dieser Vorschlag stieß insbesondere aufgrund fehlender konkreter Ausgestaltung des Konzeptes bei den Staats- und Regierungschefs auf wenig Zustimmung. Gleichwohl wird weiterhin an der Forderung einer solchen Einrichtung festgehalten<sup>307</sup>. Auch das Europäische Parlament hat in seiner EntschlieÙung zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union vom 31.05.2001 seinen Standpunkt bekräftigt, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft zu errichten sei, die sich mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU befasst.

Auch die Kommission gab ihre diesbezüglichen Pläne nicht auf und veröffentlichte am 11.12.2001 das Grünbuch zum Europäischen Staatsanwalt<sup>308</sup>. Darin äußerte sie den Willen, dass der Europäische Staatsanwalt im Zusammenhang mit dem Konvent<sup>309</sup> über die Zukunft Europas auf der Regierungskonferenz im Jahre 2004 erneut thematisiert werde<sup>310</sup>. Anschließend appellierte auch das Europäische Parlament an den

---

<sup>306</sup> Ergänztender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen - Strafrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: Das Amt des Europäischen Staatsanwaltes; 29.09.2000, KOM (2000) 608.

<sup>307</sup> Vgl. zu diesem Gesamtabchnitt: Brünner/Spitzer, Der Europäische Staatsanwalt - ein Instrument zur Verbesserung der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, S. 393 f.

<sup>308</sup> Grünbuch, (Fn. 227).

<sup>309</sup> Europäischer Konvent zur Schaffung einer Verfassung für Europa.

<sup>310</sup> So die Kommissarin Michaela Schreyer anlässlich einer öffentlichen Anhörung am 17.09.2002, Conclusion of the Public Hearing on the European Public Prosecutor, [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1315/0/R\\_A](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1315/0/R_A), S.1.

Konvent, die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu unterstützen<sup>311</sup>.

## 2.2. Grundsätzliche Erwägungen

Die fortschreitende europäische Integration legt es nahe, einen gemeinsamen Raum für die Strafverfolgung zu schaffen und damit eine effektive und gleichwertige strafrechtliche Ahndung von grenzüberschreitender Kriminalität zu ermöglichen. Dieses Ziel soll nach Ansicht der Kommission mit einer Europäischen Staatsanwaltschaft realisierbar sein.

### 2.2.1. Hohes Maß an grenzüberschreitender Kriminalität

In einem zusammenwachsenden Europa operiert die organisierte Kriminalität zunehmend über die Grenzen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten hinweg. Insbesondere die Europäische Union verfügt über einen umfangreichen eigenen Haushalt, der einem hohen Betrugsrisiko ausgesetzt ist<sup>312</sup>. Gegner der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft argumentieren, dass der Anteil der grenzüberschreitenden Delikte zu marginal sei, um die Einrichtung einer solchen Institution zu rechtfertigen. So wies beispielsweise bei einer öffentlichen Anhörung die Vertreterin des Vereinigten Königreiches darauf hin, dass die Zahl der

---

<sup>311</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle über das Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, A5-0048/2003, S. 31 f..

<sup>312</sup> Europäischer Konvent, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, CONV 313/02, S. 7.



Unregelmäßigkeiten im Agrarsektor in ihrem Land von 393 im Jahr 2000 auf 252 im Jahr 2001 zurückgegangen sei und nur 30 % der Betrugsfälle andere Mitgliedstaaten oder Drittländer beträfe. Eine Europäische Staatsanwaltschaft sei aufgrund dessen abzulehnen<sup>313</sup>. Es erscheint fraglich, ob ein Faktor von 30 % als marginal bezeichnet werden kann. Außerdem finden in Statistiken die oftmals hohen Dunkelziffern keine Berücksichtigung. Es ist daher anzunehmen, dass der tatsächliche Anteil an grenzüberschreitenden Betrugsfällen bedeutend größer ist, als die Statistiken dies wiedergeben. Das Gesamtvolumen der im Bericht des Europäischen Parlaments aufgeführten Betrugereien und Unregelmäßigkeiten belief sich im Jahr 2002 auf rund 2 Milliarden €<sup>314</sup>. Eine andere Quelle spricht sogar von jährlichen Einbußen in Höhe von 3 Milliarden €<sup>315</sup>. Kritiker wie die Vertreterin des Vereinigten Königreiches halten diesen Betrag für zu unbedeutend, um die Schaffung einer neuen Einrichtung zu rechtfertigen. Diese Argumentation ist jedoch wenig überzeugend. Um das Fundament der Rechtsstaatlichkeit nicht zu erschüttern, sind kriminelle Handlungsweisen unabhängig vom Geldwert zu ahnden.

---

<sup>313</sup> Vgl. Follow-up-Mitteilung der EU-Kommission, (Fn. 297), S. 8.

<sup>314</sup> Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Ausschuss für Haushaltskontrolle, 06.11.2003, A5-0393/2003, S. 7.

### *2.2.2. Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraums*

Die Defizite des derzeitigen Systems sind im Wesentlichen die Folge der Zersplitterung des europäischen Rechtsraums<sup>316</sup>. Insbesondere im materiellen Strafrecht stehen z.B. unterschiedliche Verjährungsfristen und eine fehlende Entsprechung von nationalen Straftatbeständen einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung entgegen. Darüber hinaus sind die nationalen Rechtsordnungen wegen des Territorialprinzips und der Vielzahl von differierenden Beweisführungsvorschriften nicht in der Lage, grenzüberschreitende Verfehlungen angemessen zu ahnden. Auch wenn durch die völkerrechtlichen Übereinkünfte zwischen den Mitgliedstaaten immer mehr Ausnahmen<sup>317</sup> vom Territorialprinzip ermöglicht werden, können Polizei- und Justizbehörden grundsätzlich nur im Gebiet ihres jeweiligen Mitgliedstaates tätig werden<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> Europäischer Konvent, Kurzniederschrift, (Fn. 312), S. 7.

<sup>316</sup> Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM (2001) 715, S. 7, 15, 27; vgl. Entwurf eines Berichts, Europäisches Parlament, über das Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Ausschuss für Haushaltskontrolle, S. 10 f.; vgl. Taxpayers Association of Europe, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Europäischen Parlaments zum Grünbuch über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vom 5. November 2002, S. 2.

<sup>317</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 19.06.1990 (Artikel 39 ff, Observation und Nacheile); Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (Neapel II) vom 18.12.1997; Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 29.05.2000 (kontrollierte Lieferungen, gemeinsame Ermittlungsgruppen, verdeckte Ermittlungen);

### *2.2.3. Fehlen eines einheitlichen Gesamtkonzeptes*

Wie in dieser Arbeit bereits eingehend dargestellt wurde<sup>319</sup>, gibt es derzeit keine Behörde, die befugt wäre, Untersuchungen innerhalb der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen oder innerhalb der verschiedenen Mitgliedstaaten vorzunehmen. Das Europäische Betrugsbekämpfungsamt Olaf kann zwar den Justizbehörden Hilfe anbieten, stellt jedoch eine reine verwaltungsrechtliche Ermittlungsbehörde dar<sup>320</sup>. Darüber hinaus obliegt die Strafverfolgung eines internen Falles dem Ermessen der Strafverfolgungsbehörde des Nationalstaates. Auch das Europäische Polizeiamt Europol fungiert lediglich als Informationsstelle und besitzt keine Exekutivbefugnisse<sup>321</sup>. Das selbe gilt für Eurojust als justizielles Pendant zu der europäischen Polizeizentralstelle. Das Amt ist weder geschaffen worden, um Beweise zu sammeln, noch soll es Ermittlungsmaßnahmen zentral leiten<sup>322</sup>.

Aber nicht nur die Struktur der Ermittlungssysteme weist gravierende Defizite auf. Selbst die Weiterleitung von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und den Europäischen Einrichtungen wird durch die verschiedenen Strafverfolgungsvorschriften der Nationalstaaten erheblich gestört. So entstehen rechtliche und tatsächliche Unstimmigkeiten durch die unterschiedliche Verantwortlichkeit von nationalen Behörden (Staatsanwaltschaft und Verwaltungsbehörde) für den

---

<sup>318</sup> Follow-up-Mitteilung der EU-Kommission, (Fn. 297), S.9 f; Grünbuch, (Fn. 316), S. 15 f.

<sup>319</sup> Siehe oben: I. 1.3, 2.1., 2.2.

<sup>320</sup> Siehe oben: I. 1.3.

<sup>321</sup> Siehe oben: I. 2.1.

selben Tatbestand<sup>323</sup>. Folge des Fehlens eines einheitlichen Gesamtkonzeptes sind u.a. unterbliebene Anklagen, Fristenverzögerungen, Prozessverschleppungen und nicht zuletzt Straffreiheit.

#### 2.2.4. Ergebnis

Alle diese Erwägungen führen zu dem Schluss, dass einer europäischen Stelle die zentralisierte Leitung der Strafverfolgung übertragen werden sollte. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die klassischen Instrumente der justiziellen und exekutiven Zusammenarbeit durch die Zunahme der grenzüberschreitenden Delikte nicht mehr in der Lage sind, in ausreichendem Maße zu greifen.

### 2.3. Die Konzeption in Grundzügen

Eine Akzeptanz des Europäischen Staatsanwaltes bei den Mitgliedstaaten dürfte nur zu erreichen sein, wenn auf europäischer Ebene lediglich das Notwendige geregelt und im übrigen so weit wie möglich auf das nationale Recht und die nationalen Systeme zurückgegriffen wird<sup>324</sup>. Konkret bedeutet dies, dass die nationalen Strafrechtssysteme die Grundlage für den strafrechtlichen Schutz darstellen und die justiziellen Entscheidungsfunktionen auf nationaler Ebene angesiedelt

---

<sup>322</sup> Siehe oben: I. 2.2.

<sup>323</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 17 f.

<sup>324</sup> Bubnoff, (Fn. 14), S. 213.

bleiben müssten. Darüber hinaus sind die ergänzenden Verfahrensregelungen auf das zur Gewährleistung der institutionellen Funktionsfähigkeit unerlässliche Minimum zu beschränken und in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zu integrieren<sup>325</sup>.

Die Kommission hat in ihrem Grünbuch versucht, eine schlanke Behörde zu verwirklichen, um somit das Prinzip der Subsidiarität und Proportionalität zu wahren<sup>326</sup>.

### *2.3.1. Rechtsgrundlage*

#### *2.3.1.1. Der bisherige Vertragstext*

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 2 S. 2 EUV, Art. 5 S. 1 EGV<sup>327</sup> bedarf es zum Tätigwerden der Gemeinschaft einer entsprechenden Befugnisnorm in den Verträgen. Art 280 EGV als einschlägige Bestimmung für die finanziellen Interessen der Gemeinschaft enthält hingegen keine Rechtssetzungsbefugnis für die EU-Organe zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit den notwendigen begleitenden Verfahrensgrundlagen. Art. 280 IV 2 EGV schreibt ausdrücklich vor, dass sich die Vorschrift nicht auf den Bereich des Strafverfahrensrechts erstreckt. Eine andere Auslegung ist

---

<sup>325</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 213.

<sup>326</sup> Bericht des Europäischen Parlaments über das Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Ausschuss für Haushaltskontrolle, A5-0048/2003 vom 24. Februar 2003, S. 21; Bubnoff, (Fn. 14), S. 213.

<sup>327</sup> Vgl. Oppermann, Europarecht, 2. Aufl., Rn. 513 ff.

hier im Gegensatz zum materiellen Strafrecht<sup>328</sup> aufgrund des eindeutigen Wortlautes<sup>329</sup> nicht möglich.

Eine Kompetenz für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft enthalten auch nicht die im dritten Pfeiler angesiedelten Vorschriften über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 29 ff. EUV). Gem. Art. 29 i.V.m. Art. 31 EUV kann auf europäischer Ebene Kriminalität u.a. durch eine engere Zusammenarbeit der Justizbehörden und anderer zuständiger Behörden der Mitgliedstaaten bekämpft werden. Damit erstreckt sich der Anwendungsbereich lediglich auf eine grenzüberschreitende Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Eine Ermächtigungsgrundlage für die Gründung einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen europäischen Institution zur Strafverfolgung ist in diesen Bestimmungen damit nicht enthalten<sup>330</sup>.

Folglich bedarf es einer vertraglichen Legitimierung durch Schaffung einer entsprechenden Kompetenznorm. Die Vorschrift müsste die Errichtung einer europäischen Strafverfolgungsbehörde anordnen sowie deren Zuständigkeit

---

<sup>328</sup> Insoweit ist umstritten, ob die Gemeinschaft auf der Grundlage von Art. 280 IV EGV Maßnahmen zur Harmonisierung strafrechtlicher Normen beschließen kann oder ob diese Vorschrift lediglich eine Ermächtigung zur Schaffung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Verhütung und Verfolgung von Betrugereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushaltes unter Ausschluss des Straf- und Strafprozessrechtes begründet. Letztere Meinung wird in der Denkschrift zum Vertrag von Amsterdam von der Bundesregierung vertreten, BT-Dr 13/3939, S.159; A.A. Tiedemann, Lehren von der Straftat im Allgemeinen Teil der Europäischen Rechtssysteme - Überlegungen zur Strafrechtsangleichung in Europa, GA 1998, S. 107 f.; Gündisch, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, AnwBl 1998, S. 170, 174.

<sup>329</sup> Art. 280 IV 2 EGV: "Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleibt von diesen Maßnahmen unberührt".

<sup>330</sup> Dieckmann, Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege - Bestandsaufnahme und Ausblick -, NStZ 2001, S. 621.

regeln und dem Rat nach Art. 251 EGV die Kompetenz zur sekundärrechtlichen Bestimmung eines entsprechenden Statuts zusprechen<sup>331</sup>.

Die Kommission hat hierzu in ihrem Beitrag an die Regierungskonferenz 2000 in Nizza vorgeschlagen, den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um eine Rechtsgrundlage (Art. 280 a EGV<sup>332</sup>) zu ergänzen<sup>333</sup>. Mit Hilfe dieses neuen Artikels 280 a EGV würden die wesentlichen Rechtsbeziehungen des Europäischen Staatsanwalts im Vertrag geregelt (Ernennung, Amtsenthebung, Aufgabe, Unabhängigkeit), wohingegen für die Einzelheiten seiner Arbeitsweise sinnvollerweise auf das abgeleitete Recht verwiesen würde.

### *2.3.1.2. Neuerungen durch den Verfassungsentwurf*

Auch das Verfassungsdokument des Europäischen Konvents<sup>334</sup> unterstützt eine Stärkung der Union im Bereich Justiz und Inneres, indem es eine Rechtsgrundlage für die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ausgehend von Eurojust vorsieht, Art. III-175 Abs. 1 VerfE<sup>335</sup>.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass der Verfassungstext einen Passus enthält, der es ermöglicht, eine Europäische Staatsanwaltschaft zu schaffen. Bisher ist sie in keinem

---

<sup>331</sup> Dieckmann, (Fn. 330), S. 621; Bubnoff, (Fn. 14), S. 214.

<sup>332</sup> Wortlaut von Art. 280 a EGV siehe Fn. 305.

<sup>333</sup> Grünbuch der Kommission, (Fn. 316), S. 22 ff; Bubnoff, (Fn. 14), S. 214.

<sup>334</sup> Vorläufig konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, CIG 86/04 vom 25. Juni 2004.

<sup>335</sup> Art. III-175 Abs. 1 VerfE besagt: „Zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union kann durch ein Europäisches Gesetz des Rates ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.“

Vertragstext berücksichtigt worden. Weiterhin ist positiv, dass der Europäische Staatsanwalt nicht nur das Recht der Strafverfolgung, sondern auch das der Anklageerhebung erhalten soll. Nur so kann gewährleistet werden, dass es sich um einen echten Staatsanwalt handelt, der sein Amt effektiv und umfassend ausüben kann.

Kritisch zu würdigen sind bei der Bestimmung des Art. III-175 Abs. 1 des VerfE die Begriffe „kann“ und „einstimmig“. Durch das Wort „kann“<sup>336</sup> wird lediglich die Möglichkeit eröffnet, einen Europäischen Staatsanwalt durch Sekundärrecht zu schaffen. Dies entspricht der gegenteiligen Auffassung der Kommission in Art. 280 a EGV, einen Staatsanwalt unmittelbar durch Primärrecht zu schaffen. Nachdem der Verfassungsentwurf auch keine Fristsetzung für die Schaffung einer solchen Institution vorsieht, besteht die Gefahr, dass sie auf unbestimmte Zeit verschoben wird. Wäre hingegen ein Zeitmaß in den Gesetzestext aufgenommen worden, wäre der Ministerrat zu einem konkreten Datum verpflichtet gewesen, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Eine Fünfjahresfrist nach Inkrafttreten des Vertrages hätte sich in diesem Zusammenhang angeboten, da dies der EGV schon im Titel IV „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ vorsieht.

Schließlich wirkt sich auch das im Verfassungstext verankerte Einstimmigkeitsprinzip nachteilig aus. Schon mit 15 Mitgliedstaaten stellte es sich als außerordentlich schwer heraus,

---

<sup>336</sup> Fischer: Änderungsantrag zu ex Artikel III-170 Verfassungsentwurf, <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=DE> (Zugriffsdatum: 07.11.03).



einen gemeinsamen Konsens zu finden<sup>337</sup>. Ein einstimmiger Beschluss mit nun 25 Mitgliedstaaten ist dagegen so gut wie nicht zu erreichen. Hinzu kommt, dass das Einstimmigkeitsprinzip nicht nur für die Gründung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gilt, sondern darüber hinaus für jede weitere noch so unbedeutende Klausel bzw. gesetzliche Vereinbarung, die damit im Zusammenhang steht.

Ein Änderungsvorschlag zum Verfassungsentwurf von *Barnier, Vittorino, O'Sullivan* und *Ponzano*<sup>338</sup> sah deshalb vor, dass lediglich bis zum 30. Oktober 2009 das Einstimmigkeitsprinzip für die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gelten solle. Im Anschluss dessen sei eine qualifizierte Mehrheit ausreichend. Dieser Kompromiss hätte dazu beigetragen, dass das Projekt einer Staatsanwaltschaft die Chance einer Realisierung erhalten hätte. Vorschläge in diese Richtung waren jedoch nicht mehrheitsfähig, weshalb ein Europäischer Staatsanwalt innerhalb eines überschaubaren Zeitraums wahrscheinlich nur im Rahmen einer sogenannten verstärkten Zusammenarbeit verwirklicht werden kann, an der gem. Art. I-43 VerfE nur ein Teil der Mitgliedstaaten teilnimmt. Zwar räumt Art. I-24 Absatz 4 VerfE die Option ein, dass ein Beschluss des Europäischen Rates das Einstimmigkeitsprinzip in eine qualifizierte Mehrheit umändern kann. Dies vermag die bestehende Problematik jedoch nicht zu

---

<sup>337</sup> Großbritannien, Irland, Dänemark, Finnland spricht sich beispielsweise vehement gegen die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aus; ebenso vgl. Änderungsanträge zu ex Artikel 20 (III-170) Verfassungsentwurf, <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=DE> (Zugriffsdatum: 07.11.03); Schlüter; Roche; Lennmarker; Peltomäki, Kiljunen, Vilén, Takkula, Helle.

<sup>338</sup> Änderungsvorschlag zu ex Artikel III-170 Konventsentwurf, <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=DE> (Zugriffsdatum: 07.11.03).

entschärfen. Denn einen solchen Übergang kann der Europäische Rat wiederum nur einstimmig beschließen. Nachdem die in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam vorgesehenen Übergangsmöglichkeiten dieser Art bisher nie zum Tragen gekommen sind, ist nicht zu erwarten, dass sich an diesem Umstand etwas ändern wird.

Es ist also festzuhalten, dass der Europäische Staatsanwalt zwar nun schriftlich fixiert wurde, der Verfassungsentwurf aber sehr hohe prozedurale Hürden aufstellt, die eine zügige Implementierung eher unwahrscheinlich erscheinen lassen. Dies liegt an der Kannvorschrift und dem Einstimmigkeitsprinzip in Art. III-175 Abs. 1 VerfE. *Michaele Schreyer*<sup>339</sup> kommentierte auf einer Veranstaltung<sup>340</sup> diese Bestimmung wie folgt :“ Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach“.

### 2.3.2. Zuständigkeit

Es gilt zu klären, für welche Fälle der Europäische Staatsanwalt befasst werden soll. Um künftige Kompetenzkonflikte zu vermeiden ist es von Bedeutung, die Zuständigkeiten präzise abzugrenzen. Problematisch erscheinen in diesem Sinne vor allem die gemischten Fälle<sup>341</sup>, die eine eindeutige Zuordnung erschweren.

---

<sup>339</sup> Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für Haushalt und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung.

<sup>340</sup> Diskussionsveranstaltung, Der Europäische Finanzstaatsanwalt - eine Notwendigkeit, Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union, 18.09.2003.

<sup>341</sup> Siehe II. 2.3.2.2.

### 2.3.2.1. Strukturelle Begrenzung „Europäischer Straftatbestände“

Eine der wesentlichen Fragen bei der Schaffung des Europäischen Staatsanwaltes ist die Reichweite seiner Kompetenzen und seines materiellen Zuständigkeitsbereichs.

Das Corpus Juris sieht in Art. 19 vor, den Europäischen Staatsanwalt dann für zuständig zu erklären, wenn eine Handlung den Tatbestand der Art. 1 bis 8 des materiellen Teils erfüllt. Unter Bezugnahme auf das Corpus Juris schlägt die Kommission in ihrem Grünbuch vor, den Europäischen Staatsanwalt nur bei bestimmten, exakt definierten Straftaten zu befassen<sup>342</sup>.

Angesichts der Tatsache, dass das Rechtsschutzsystem der Europäischen Union aus einem enumerativen Katalog von Einzelzuständigkeiten besteht<sup>343</sup>, ist zur Wahrung der Einheitlichkeit des Systems eine Befassung des Europäischen Staatsanwaltes für genau festgelegte Straftaten zu befürworten<sup>344</sup>. Um jedoch den Schwerpunkt auf die wesentlichen Fälle zu legen sollte von einer Befassung bei Bagatellfällen abgesehen werden<sup>345</sup>.

Mithin stellt sich die Frage, für welche konkreten Straftatbestände die Europäische Staatsanwaltschaft zuständig sein soll. Nach

---

<sup>342</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 24 ff.

<sup>343</sup> Vgl. Biehler/Gleß/Parra/Zeitler in: Analyse des Grünbuchs zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Studie im Auftrag des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlamentes, April 2002, S. 20.

<sup>344</sup> Anders z.B. das deutsche Verwaltungsrecht mit der Generalklausel des 40 VwGO.

Auffassung der Kommission ist die Schaffung eines autonomen europäischen Strafrechtskodex nicht erforderlich<sup>346</sup>. Befürwortet wird indessen eine variable Mindestharmonisierung, die allerdings über das Niveau der Richtlinie zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und folglich über das Übereinkommen von 1995<sup>347</sup> hinausgeht. Erfasst werden soll von der Strafverfolgungsbefugnis eines künftigen Europäischen Staatsanwaltes der Kernbereich des finanziellen Interessensschutzes der Gemeinschaft<sup>348</sup>. Was den Inhalt dieser Straftatbestände anbelangt, bezieht sich die Kommission auf den Richtlinienvorschlag vom 23.05.2001. Dieser schreibt im Kapitel III vier Straftatbestände fest: Betrug, Bestechlichkeit, Bestechung und Geldwäsche. Darüber hinaus will die Kommission auf Grundlage der Arbeiten zum Corpus Juris auch den Ausschreibungsbetrug, die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, den Missbrauch von Amtsbefugnissen und die Verletzung des Dienstgeheimnisses der Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwaltes unterstellen<sup>349</sup>.

Es erscheint schlüssig, einer vollständigen Harmonisierung bestimmter einzelstaatlicher Regelungen, bei der das Gemeinschaftsrecht an die Stelle des einzelstaatlichen Rechts tritt, wegen der vom EG-Vertrag geforderten Gleichwertigkeit des

---

<sup>345</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 20.

<sup>346</sup> Grünbuch der Kommission, (Fn. 316), S. 29.

<sup>347</sup> Übereinkommen vom 26.07.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, S. 48 mit seinen Zusatzprotokollen, ABl. Nr. C 313 vom 23.10.1996, S. 1; ABl. Nr. C 221 vom 19.07.1997, S. 11; ABl. Nr. C 151 vom 20.05.1997, S. 1.

<sup>348</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 24, 38; Vgl. Schreyer, öffentliche Anhörung am 17.09.2002, Conclusions of the Public Hearing on the European Public Prosecutor, S. 6 f.

<sup>349</sup> Vgl. Frank/Hebert, Kommt der Europäische Staatsanwalt?, DRiZ 2002, S. 211.

Rechtsschutzes innerhalb der Gemeinschaft den Vorzug zu geben. Auch ist vorerst eine Beschränkung der Zuständigkeit des Europäischen Staatsanwaltes auf Delikte, die den Schutz der finanziellen Interessen betreffen, sinnvoll. Die Europäischen Gemeinschaften verfügen seit den Anfängen des europäischen Aufbauwerks über einen Haushalt, weshalb sie eine große Verantwortung<sup>350</sup> für den Schutz ihrer Finanzen tragen.

Die zu schützenden finanziellen Interessen der Gemeinschaften umfassen bei den Ausgaben die von den Mitgliedstaaten verwalteten Gelder<sup>351</sup>: Beihilfen im Rahmen der Garantieausgaben für die Landwirtschaft<sup>352</sup> und Strukturfondshilfen<sup>353</sup>, sowie die direkt von den Gemeinschaften verwalteten Mittel<sup>354</sup>. Hinsichtlich der Einnahmen<sup>355</sup> handelt es sich um tatsächliche Eigenmittel bei den im Handel mit Drittländern erhobenen Agrarzöllen, den Zuckerabgaben<sup>356</sup> sowie um die anderen im Handel mit Drittländern erhobenen Zölle. Bezüglich der von den Mitgliedstaaten abgeführten Mehrwertsteuereinnahmen wäre es sinnvoll, die Zuständigkeit auf länderübergreifende Fälle zu erstrecken, bei denen ein Vorgehen

---

<sup>350</sup> Gemäß den Artikeln 274 und 276 EGV ist die Kommission gegenüber der aus dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union gebildeten Haushaltsbehörde rechenschaftspflichtig.

<sup>351</sup> Z.B. Subventionsbetrug

<sup>352</sup> Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie.

<sup>353</sup> Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fond für Regionalentwicklung, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, Kohäsionsfonds.

<sup>354</sup> Z.B. Politikbereiche Bildung, Jugend, Kultur, Information, Energie, Umwelt, Binnenmarkt, Transeuropäische Netze, Forschung, Maßnahmen im Außenbereich.

<sup>355</sup> Mögliche Straftaten: Abgabenhinterziehung, Abschöpfungshinterziehung, Zollvergehen, Steuerstraftaten.

<sup>356</sup> D.h. die ersten beiden Arten von Eigenmitteln gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses 94/728/EG, Euratom des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 293 vom 12.11.1994, S. 9.

auf Gemeinschaftsebene besonders dringlich erscheint. Nicht in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Staatsanwaltschaft sollen dagegen die Einnahmen, die sich nach dem Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten bestimmen, fallen<sup>357</sup>. Hierbei handelt es sich um keine tatsächlichen Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften<sup>358</sup>.

Falls sich das eingeführte System der Europäischen Staatsanwaltschaft bewährt, ist in Erwägung zu ziehen, den Zuständigkeitsbereich auf weitere Straftatbestände auszuweiten. Ergänzt werden könnte der Katalog nicht nur um weitere gegen den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete Straftatbestände - so wie es das Corpus Juris vorschlägt - sondern um die gesamte grenzüberschreitende Kriminalität. Eine Beschränkung könnte beispielsweise auf die im Beschluss über den Europäischen Haftbefehl oder im Europol-Übereinkommen aufgelisteten Straftatbestände erfolgen<sup>359</sup>. Die Zuweisung weiterer Kompetenzen an den Europäischen Staatsanwalt wäre mit der Begründung rechtfertigen, dass u.a. das Leben genauso hochwertig und damit schützenswert sei wie die Finanzinteressen der Europäischen Union.

Der überarbeitete Text des Verfassungsentwurfs<sup>360</sup> sah für den Europäischen Staatsanwalt eine weitreichende Kompetenz in Art. III-175 Abs. 1 vor, indem er ihn für die „schwerere Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension sowie für Straftaten zum

---

<sup>357</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 25 f.

<sup>358</sup> Zur eingehenden Analyse des EU-Haushaltes siehe Kapitel I. 1.2.

<sup>359</sup> Vgl. Follow-up-Mitteilung der EU-Kommission, (Fn. 297), S.14 f; vgl. Europäisches Parlament, Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle, (Fn. 65), S. 18.

Nachteil der Interessen der Union“ zuständig erklärte. Es ist davon auszugehen, dass der Konvent zu der Überzeugung gelangte, dass eine weitgehende und damit ergebnisoffene Kompetenz bei einer Europäischen Staatsanwaltschaft sinn- und zweckmäßig sei. Zugleich war es allerdings geboten, zum Ausgleich dieser weiten Kompetenz eine Beschränkungsmöglichkeit - hier Einstimmigkeitsprinzip - zu verankern. Eine Mehrheitsfindung bei den Mitgliedstaaten wäre ansonsten nicht zu erwarten gewesen. Diese Methode hätte den Vorteil gehabt, dass im Bereich der materiellen Zuständigkeiten ein weiter Spielraum für die Gesetzesumsetzung zur Verfügung gestanden wäre. Nachdem viele Konventsmitglieder das Einstimmigkeitsprinzip jedoch als zu großes Hindernis ablehnten, wurde der Vorschlag unterbreitet, den Straftatbestand auf die finanziellen Interessen und möglicherweise noch auf die Sicherheit der gemeinsamen Währung zu begrenzen<sup>361</sup>. Hierdurch erhoffte man, auf das Einstimmigkeitsprinzip verzichten zu können. Diese Mutmaßungen bestätigte die Kommission<sup>362</sup>, indem sie schrieb: „In einigen Fällen ist das Gebot der Einstimmigkeit darauf zurückzuführen, dass die entsprechende Zuständigkeit der Union sehr weit gefasst ist; eine präzisere Abgrenzung der Zuständigkeit der Union sollte in manchen Fällen den Rückgriff auf die Einstimmigkeit überflüssig machen (z.B. (...) Europäischer Staatsanwalt im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union)“.

---

<sup>360</sup> CONV 850/03

<sup>361</sup> U.a. Wuermeling, Altmeier; Teufel: Änderungsantrag zu ex Art. III-170 (20) Verfassungsentwurf, <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=DE> (Zugriffsdatum: 07.11.03).

<sup>362</sup> Ebenso: Mitteilung der Kommission, Eine Verfassung für die Union, KOM(2003) 548, S. 7.

Mit der Veröffentlichung der vorläufig konsolidierten Fassung des Verfassungsvertrages<sup>363</sup> erfuhr der Tatbestand zur Europäischen Staatsanwaltschaft einen großen Rückschritt. Der neue Text reduziert die Befugnisse der Staatsanwaltschaft allein auf die finanziellen Interessen der Union. Hinzu kommt, dass die Einstimmigkeit im Rat beibehalten wird. Zwar ist in Abs. 4 die Möglichkeit vorgesehen, dass der Europäische Rat durch Beschluss die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung schwerer Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension ausweiten kann. Diese Bestimmung kommt jedoch einer echten Änderung der Verfassung durch ein "vereinfachtes" Verfahren gleich. Ein Einvernehmen für eine solche Beschlussfassung ist so gut wie ausgeschlossen<sup>364</sup>. Die vom italienischen Vorsitz vorgeschlagene Lösung der begrenzten Zuständigkeit und dem Einstimmigkeitsverfahren erscheint deshalb völlig unzureichend.

#### 2.3.2.2. *Gemischte Fälle*

Als äußerst problematisch erweisen sich die sogenannten gemischten Fälle, die in der Praxis eine zahlreiche Erscheinungsform haben<sup>365</sup>. Hierbei treten Überschneidungen bei den europäischen und nationalen staatsanwaltschaftlichen Kompetenzen auf, wenn Finanzverstöße sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch das innerstaatliche Recht verletzen.

---

<sup>363</sup> Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, CIG 86/04 vom 25. Juni 2004.

<sup>364</sup> S.o.



Eine Trennung der Verstöße ist kaum denkbar, da die Fälle und Handlungen meist von zu komplexer Natur sind. Folglich muss eine strikte Zuständigkeitsabgrenzung getroffen werden, die diese Fälle der nationalen oder supranationalen Instanz zuweist und so eine einheitliche Strafverfolgung sicherstellt.

Dem Subsidiaritätsprinzip würde es entsprechen, wenn bei Vorliegen eines untrennbaren Zusammenhangs der nationalen Strafverfolgung die Kompetenz zugesprochen würde<sup>366</sup>.

Um jedoch die Funktion des Europäischen Staatsanwaltes nicht auszuhöhlen, sollte er für die Verfolgung der in seine Zuständigkeit fallenden Delikte alleine autorisiert werden, so wie die Kommission es in ihrem Grünbuch vorschlägt<sup>367</sup>. Seine Befassung müsste bewirken, dass die nationalen Behörden unter Anwendung des Grundsatzes „ne bis in idem“ auf das Instrument des Ermittlungsverfahrens nicht mehr zurückgreifen könnten. Konsequenterweise sollte zur Wahrung einer einheitlichen Strafverfolgungspraxis die Zuständigkeit auch nicht von einer bestimmten Schadenshöhe abhängen und eine Verweisungsmöglichkeit an die nationalen Strafverfolgungsbehörden ausgeschlossen werden<sup>368</sup>.

---

<sup>365</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 52.

<sup>366</sup> Vgl. Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, August 2002, S. 15.

<sup>367</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 53.

<sup>368</sup> Vgl. Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, April 2002, S. 8.

### 2.3.2.3. Anklagebefugnis

Ein bedeutendes Argument für die Schaffung eines Europäischen Staatsanwaltes liegt in seiner Kompetenz der öffentlichen Anklageerhebung. Diese könnte er nach Abschluss der Ermittlungen nach dem jeweiligen nationalen Recht bei den Gerichten der Mitgliedstaaten erheben<sup>369</sup>. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass viele Fälle komplexer Natur sind und demzufolge mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sein werden. Um folglich einen Mitgliedstaat als für die Anklageerhebung zuständig erklären zu können, ist eine Bestimmung von Zuständigkeitskriterien und einer Kontrollinstanz von zentraler Bedeutung. Eine Ermessensentscheidung des Europäischen Staatsanwaltes bei der Auswahl des für die Anklage zuständigen Staates ist abzulehnen. Das Risiko des sog. „forum shopping“ (Auswahl der geeignetsten Verfahrensordnung) wäre dabei zu groß<sup>370</sup>. Als Kontrollinstanz bei negativen Kompetenzkonflikten käme der nationale Richter in Betracht, der bei Prüfung der Anklageschrift neben der nationalen auch die „europäische“ Zuständigkeit des angerufenen Gerichts überprüfen könnte. Von Vorteil wäre hierbei, dass es zur Klärung dieser Frage keines eigenständigen europäischen Gerichts bedürfte<sup>371</sup>.

---

<sup>369</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 59, 62.

<sup>370</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 61.

<sup>371</sup> Vgl. Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 15 f.; Vgl. Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, (Fn. 366), S. 18; A.A.: Vgl. Stellungnahme des Deutschen Richterbundes, (Fn. 368), S. 11; Österreichische Vereinigung für Europäisches Strafrecht - Veranstaltung vom 3./4. Mai 2002 betreffend das Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 17.

Auch der Europäische Konvent spricht sich in Art. III-175 (2) VerfE für eine Anklagebefugnis des Europäischen Staatsanwaltschaftes aus. Er befürwortet daher ebenfalls eine „echte“ Staatsanwaltschaft.

### *2.3.3. Rechtsstellung und Struktur*

Von der Rechtsstellung und Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft hängt die Effizienz seiner Tätigkeit ab. Gleichzeitig muss aber auch das Subsidiaritätsprinzip gewährleistet werden. Ziel sollte es daher sein, die Europäische Staatsanwaltschaft so zu konstruieren, dass eine effektive Arbeit ermöglicht wird, ohne die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten über das notwendige Maß hinaus anzutasten.

Die folgende Darstellung soll bzgl. Struktur und Rechtsstellung nur einen Grobüberblick vermitteln, weshalb nur die zentralen Punkte veranschaulicht werden.

#### *2.3.3.1. Dezentrale Struktur*

Dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend wird im Grünbuch eine dezentrale Organisation der Europäischen Staatsanwaltschaft vorgeschlagen, um deren Tätigkeit ohne Reibungsverluste in die innerstaatlichen Rechtsordnungen zu integrieren<sup>372</sup>.

---

<sup>372</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 32.

Der Vorteil einer dezentralen Struktur besteht neben der bereits erwähnten Integration in die einzelstaatlichen Rechtsordnungen darin, dass keine neue bürokratische und zentralisierte Institution geschaffen werden muss. Diese Haltung entspricht dem Corpus Juris, das ebenfalls eine schlanke und dezentrale Grundstruktur für eine Europäische Staatsanwaltschaft empfiehlt<sup>373</sup>. Hierbei ist vorgesehen, dass die Aufgaben zum einen von einem Europäischen Staatsanwalt, dessen Behörde in Brüssel angesiedelt ist, und zum anderen von abgeordneten Europäischen Staatsanwälten, die den einzelstaatlichen Rechtsordnungen angehören, wahrgenommen werden<sup>374</sup>. Lediglich den Europäischen Staatsanwalt zentral anzusiedeln, während die abgeordneten Staatsanwälte in den Mitgliedstaaten bzw. von diesen aus tätig werden, stellt eine sinnvolle und dem Grundsatz der Subsidiarität dienende Lösungsmöglichkeit dar.

#### 2.3.3.2. *Unabhängigkeit*

Nach dem Vorschlag der Kommission müsse wesentliches Merkmal der Rechtsstellung des Europäischen Staatsanwaltes seine Unabhängigkeit sowohl gegenüber den Prozessparteien als auch gegenüber den Mitgliedstaaten, Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft sein<sup>375</sup>. Als Begründung führt das Grünbuch an, dass dies insoweit gerechtfertigt sei, als es sich um ein spezielles Organ der Rechtspflege handle.

---

<sup>373</sup> Vgl. Corpus Juris, (Fn. 303), Art. 18.

<sup>374</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 10 f.; vgl. Follow-up-Mitteilung, (Fn. 297), S. 11.

<sup>375</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 30.

Als Vertreter der kontinentalen Rechtsordnungen klassischer Prägung kennen auch Deutschland, Österreich und Frankreich eine Justizbehörde bzw. Staatsanwaltschaft neben Gerichten und Polizei<sup>376</sup>. Unter Justizbehörde/Staatsanwaltschaft ist in allen Mitgliedstaaten ein von den Gerichten getrenntes Organ zu verstehen, das jederzeit im Ermittlungsverfahren eine Weisungsbefugnis gegenüber der Polizei hat. In Italien hat die Staatsanwaltschaft zum Beispiel eine der richterlichen Unabhängigkeit vergleichbare Stellung<sup>377</sup>. Der Vorschlag des Grünbuchs entspricht daher den bekannten Grundstrukturen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus ist eine institutionelle Unabhängigkeit und damit Weisungsfreiheit der Europäischen Staatsanwaltschaft zu befürworten, um die Gefahr einer möglichen Beeinflussung der Amtsausübung auszuschließen<sup>378</sup>.

### 2.3.3.3 Rechtsstellung der abgeordneten Staatsanwälte

Nach dem Vorschlag der Kommission werden je nach Arbeitsanfall und entsprechend dem Aufbau der innerstaatlichen

---

<sup>376</sup> Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 11; vgl. Gleß/Grote/Heine, Justizielle Kontrolle und Einbinung von Europol, 2001, S. 660; §§ 141, 150, 152 GVG (Deutschland); § 29 StPO (Österreich); Art. 31 CPP (Frankreich).

<sup>377</sup> Kühne, Strafprozessrecht, Rn. 1272; Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 11.

<sup>378</sup> Vgl. Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 4; Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 11 f.; Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, (Fn. 366), S. 8; vgl. Europäisches Parlament, Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle, (Fn. 64), S. 9, 15; vgl. Österreichische Vereinigung für Europäisches Strafrecht, (Fn. 371), S. 4 f.; vgl. Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme 2/2002 zum Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, FdT 02/00164-DE, S. 3 f.; A.A.: Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme durch den Strafrechtsausschuss zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Nr. 28/2002 S. 9.

Gerichtsbarkeit in jedem Mitgliedstaat ein oder mehrere abgeordnete Europäische Staatsanwälte eingesetzt<sup>379</sup>.

Fraglich ist an dieser Stelle die Handhabung der Interferenzen zwischen nationalem und europäischem Amt. Die Kommission erwägt hierfür drei Möglichkeiten. Als erste Variante könnte das europäische Mandat ein ausschließliches sein. Dies würde bedeuten, dass jede andere nationale Tätigkeit untersagt wäre. Als zweite Möglichkeit bestünde die Kumulierung beider Mandate. Danach könnten die abgeordneten Europäischen Staatsanwälte das europäische und nationale Amt gleichzeitig ausüben. Schließlich wird eine Regelung in Betracht gezogen, die es jedem Mitgliedstaat erlauben würde, zwischen der ersten und zweiten Möglichkeit zu entscheiden<sup>380</sup>.

Alle drei Varianten weisen Vor- und Nachteile auf. Für ein ausschließliches Mandat spricht die Möglichkeit einer fachlichen Spezialisierung und die Garantie für eine vollkommene Unabhängigkeit. Mögliche Interessens- und Prioritätsprobleme würden damit ausgeschlossen. Nach richtiger Ansicht des *Max-Planck-Instituts* kann der Vorteil der Spezialisierung wegen der erheblichen praktischen Probleme, die bei grenzüberschreitenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen entstehen und unter anderem auf mangelnder Kenntnis des fremden Rechts und fehlender Sprachkenntnisse beruhen, nicht hoch genug eingeschätzt werden<sup>381</sup>. Man kann sogar argumentieren, dass aufgrund der Komplexität der Straftaten gegen die finanziellen

---

<sup>379</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 32.

<sup>380</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 32 f.

Interessen der Gemeinschaft eine Spezialisierung der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte *conditio sine qua non* für eine effiziente und erfolgreiche Arbeit des Europäischen Staatsanwaltes ist<sup>382</sup>.

Für die Kumulierung des innerstaatlichen Amtes mit dem europäischen Mandat spricht, dass die Befugnisse der Europäischen Staatsanwälte denen der nationalen Kollegen gleichgestellt wären und damit der Informationsaustausch vereinfacht würde<sup>383</sup>. Der Nachteil dieser Möglichkeit besteht darin, dass die Kumulierung einen zweifachen Status und eine zweifache Loyalität mit sich bringen würde. Infolge dessen könnten Interessens- und Prioritätskonflikte entstehen.

Die dritte Variante birgt den Vorteil in sich, dass die Mitgliedstaaten durch die Wahlmöglichkeit einem geringeren Eingriff in ihre nationale Souveränität unterliegen würden. Kritisch zu würdigen ist hierbei jedoch die daraus resultierende uneinheitliche Rechtsstellung der abgeordneten Europäischen Staatsanwälte. Sie wären teils ausschließlich dem Europäischen Staatsanwalt, teils darüber hinaus einem nationalen Vorgesetzten unterstellt.

Auch wenn die Kommission der zweiten Lösungsvariante den Vorzug<sup>384</sup> gibt, was insbesondere mit den so genannten

---

<sup>381</sup> Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 16.

<sup>382</sup> Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 16.

<sup>383</sup> Vgl. Follow-up-Mitteilung, (Fn. 297), S. 12.

<sup>384</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 33; ebenso: Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, (Fn. 366), S. 8; A.A.: Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 5; Olaf-Überwachungsausschuss, (Fn. 378), S. 5 f.; Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 16 f;

gemischten Fällen<sup>385</sup> zusammenhängt, ist die erste Lösung den beiden anderen Varianten vorzuziehen. Sie stellt die übersichtlichste Alternative dar und bietet am meisten Rechtssicherheit.

#### *2.3.3.4. Befassung des Europäischen Staatsanwaltes*

Die Kommission definiert in ihrem Grünbuch unter der Befassung die offizielle Information des Europäischen Staatsanwaltes durch eine Behörde zum Zweck der Strafverfolgung. Diese verpflichtet den Staatsanwalt, eine begründete Antwort - in welcher Form auch immer - auf den an ihn gerichteten Antrag zu erstellen<sup>386</sup>.

Eine Befassung, also Information über bekannte Tatsachen, könnte durch jede natürliche oder juristische Person unabhängig von ihrem Wohnort oder ihrem Sitz geschehen. So schlägt es das Grünbuch vor<sup>387</sup>. Darüber hinaus sei bestimmten nationalen oder gemeinschaftlichen Behörden, die über besondere Befugnisse verfügen, eine Pflicht zur Befassung des Europäischen Staatsanwaltes aufzuerlegen. In Anlehnung an das Strafprozessrecht der Mitgliedstaaten würden zu diesem Personenkreis Gemeinschaftsbedienstete und nationale Verwaltungsbedienstete gleich welcher Art - vor allem in den Bereichen Zölle und Steuern, Polizei und Justiz - zählen.

---

Offene Bewertung: Österreichische Vereinigung für Europäisches Strafrecht, (Fn. 371), S. 5 f.; Frank/Hebert, (Fn. 349), S. 211 f.

<sup>385</sup> Fälle, in denen sowohl die europäischen Finanzdelikte als auch die rein nationalen Straftatbestände Gegenstand von Ermittlungen oder Anklagen sind. Der Vorteil besteht darin, dass die Strafverfolgung in einer Hand liegt und daher einfacher ist.

<sup>386</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 46 f.

<sup>387</sup> Grünbuch, S. 47, (Fn. 316).



Als Begründung für diese weite Regelung führt die Kommission an, dass für ureigene Gemeinschaftsinteressen die Möglichkeit bestehen müsse, Zuwiderhandlungen dagegen auch auf europäischer Ebene zu verfolgen. Die nationalen Strafverfolgungsbehörden verfügten oftmals in den ihnen vorgelegten Fällen nicht über eine gemeinschaftliche Gesamtschau<sup>388</sup>.

Es besteht grundsätzlich kein Einwand dagegen, dass jede nationale und europäische Behörde, die mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften betraut ist, verpflichtet wird, den Europäischen Staatsanwalt über jede Handlung, die einen gemeinschaftlichen Straftatbestand erfüllen könnte, informieren zu müssen<sup>389</sup>. Eine ausschließlich freiwillige Befassung des Europäischen Staatsanwaltes durch nationale Behörden könnte dazu führen, dass grenzüberschreitende Sachverhalte ungenügend geahndet würden<sup>390</sup>. Es sollte jedoch in Erwägung gezogen werden, zumindest einen Anfangsverdacht zu fordern, bevor eine Informationspflicht ausgelöst wird<sup>391</sup>. Andernfalls würden die zur Bearbeitung dieser Hinweise zuständigen Stellen einer zunehmenden Reizüberflutung an oftmals unbrauchbaren Informationen ausgesetzt.

Der Vorschlag der Kommission, dass auch jede natürliche Person berechtigt sein soll, den Europäischen Staatsanwalt über ihr

---

<sup>388</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 47.

<sup>389</sup> Vgl. Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, (Fn. 366), S. 14; vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 20; vgl. Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 7; zum Teil a.A.: BReg und Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 8 f.

<sup>390</sup> Vgl. BReg und Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 8 f.

<sup>391</sup> Vgl. BReg und Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 9.

bekannte Tatsachen zu informieren, erscheint problematisch<sup>392</sup>. Zwar ist in Deutschland auch jede natürliche Person befugt, strafrechtsrelevante Informationen an die Staatsanwaltschaft zu übermitteln. Jedoch ist der Europäische Staatsanwalt keinesfalls mit dem nationalen Pendant in den Mitgliedstaaten vergleichbar. Schon alleine die Tatsache, dass lediglich ein Europäischer Staatsanwalt für die gesamte Europäische Union, die ca. 550 Mio. Unionsbürger umfasst, zuständig sein soll, spricht dagegen. Wäre ein jeder EU-Bürger legitimiert, strafrechtsrelevante Hinweise an die Staatsanwaltschaft zu übermitteln, so würde sie durch eine Überflutung an Informationen an die Grenzen ihrer Belastbarkeit stoßen. Ein möglicher Mißbrauch dieser Institution für unnütze und unlautere Zwecke wäre hierbei ebenfalls nicht auszuschließen.

Um ein bürgernahes Europa zu gewährleisten, wäre es sinnvoller, die Bürger an die hierfür zuständigen nationalen Stellen zu verweisen. Diese könnten überprüfen, ob die Tatsachen einen Anfangsverdacht begründen und bei Bejahung an die Europäische Staatsanwaltschaft weiterleiten. Dass diese Hinweise der Unionsbürger nicht im Sande verlaufen, würde durch die Informationspflicht der zuständigen Behörden gewährleistet werden. Diese Verfahrensart würde das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigen und es den natürlichen Personen erleichtern, eine Anzeige bei den ihr bekannten Behörden vor Ort vorzunehmen.

---

<sup>392</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 47.

Darüber hinaus sollte dem Europäische Staatsanwalt - dem Vorschlag der Kommission<sup>393</sup> entsprechend - eine Befassung von Amts wegen eingeräumt werden. Hierdurch würde er eine starke Stellung bekleiden und damit die finanziellen Interessen der EU effektiver schützen können<sup>394</sup>.

Schließlich ist die Meinung der *Bundesregierung und der Länder der Bundesrepublik Deutschland*<sup>395</sup> zu unterstützen, dass es zielführend wäre, eine Befassungspflicht inhaltlich zu harmonisieren. In diesem Sinne wäre es erwägenswert, die verpflichteten Behörden und die anlassgebenden Straftatbestände in einem Regelwerk festzuschreiben.

#### 2.3.3.5. Legalitätsprinzip

Zu unterstützen ist der Vorschlag der Kommission, den Europäischen Staatsanwalt grundsätzlich an das Legalitätsprinzip zu binden und gewisse Ausnahmen nach dem Opportunitätsprinzip zu ermöglichen<sup>396</sup>. Damit werden gleichwertige Strafverfolgungsmaßnahmen im europäischen Rechtsraum gewährleistet. Nach dem Legalitätsprinzip sind die Strafverfolgungsbehörden bei Verdacht einer Straftat von Amts wegen, also auch ohne Anzeige, verpflichtet, tätig zu werden. Das Opportunitätsprinzip besagt, dass es im Ermessen der Staatsanwaltschaft liegt, ob wegen einer Straftat eingeschritten

---

<sup>393</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 47.

<sup>394</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 20.

<sup>395</sup> Vgl. BReg und Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 9.

werden soll<sup>397</sup>. Als Ausnahmen kommen in diesem Sinne Fälle mit geringerer Bedeutung und Schuld, insbesondere im Hinblick auf die Schadenshöhe, sowie für Fälle der Verfahrensbeschränkung aus prozessökonomischen Gründen in Betracht<sup>398</sup>. Da auch in den Mitgliedstaaten das Opportunitätsprinzip vornehmlich bei Bagatelldelikten angewandt wird, erscheint die hier aufgeführte Ausnahmereihe sinnvoll.

Zwar wird in den Mitgliedstaaten das Verhältnis von Legalitäts- und Opportunitätsprinzip verschieden angewendet, jedoch verfügen alle Rechtsordnungen über Elemente beider Grundsätze. Dies spricht für die hier beschriebene Kombination beider Prinzipien. Zu diesem Ergebnis gelangt auch das *Max-Planck-Institut*<sup>399</sup>, indem es analysiert, dass die Staatsanwaltschaft in Schweden einem Anklagezwang mit weitaus enger gefassten Ausnahmen als denen der deutschen Strafprozessordnung<sup>400</sup> unterworfen sei. Hingegen die niederländische Staatsanwaltschaft keinem Anklagezwang unterliege und bei ausreichender Beweislage für eine Verurteilung auf die Verfolgung verzichten oder das Verfahren gegen Zahlung eines Betrages einstellen könne. In Spanien wiederum sei die Staatsanwaltschaft an ein striktes Legalitätsprinzip gebunden<sup>401</sup>.

---

<sup>396</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 49; Ebenso: Vgl. Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 7; Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, (Fn. 366), S. 14 f.; BReg und Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 10; A.A.: Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 22 f.

<sup>397</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 21.

<sup>398</sup> Vgl. Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 7.

<sup>399</sup> Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 22.

<sup>400</sup> §§ 153 ff StPO.

<sup>401</sup> Die Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, immer dann, wenn hinreichende Anzeichen vorliegen, bei öffentlichen Delikten und bei Antragsdelikten Anklage zu erheben. Das Opportunitätsprinzip ist in Spanien weder ausdrücklich gesetzlich anerkannt, noch sind Alternativen zur Strafverfolgung vorgesehen, wie dies z.B. in Deutschland der Fall ist. Jedoch braucht der Staatsanwalt nach Art. 637 ff. span. StPO keine Anklage zu erheben,

Bei der Auswahl fällt zwar auf, dass die beiden großen Prozeßsysteme England und Frankreich fehlen. Die Strafverfahrensordnungen der Niederlande, Schwedens und Spaniens sind jedoch für das europäische Gesamtbild ebenso bezeichnend<sup>402</sup>.

#### 2.3.4. Verfahren

##### 2.3.4.1. Gegenseitige Anerkennung von Ermittlungsmaßnahmen

Das Grünbuch unterscheidet zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Ermittlungsmaßnahmen, deren Durchführung die Europäische Staatsanwaltschaft leiten soll. Bei Handlungen, die nicht mit der Einwirkung von Zwang verbunden sind<sup>403</sup>, soll ein spezielles gemeinschaftliches Verfahren gelten. Bei nationalen Maßnahmen wird schließlich danach unterschieden, ob diese mit richterlicher Genehmigung<sup>404</sup> vorgenommen werden und solchen, die nicht dem Europäischen Staatsanwalt, sondern dem nationalen Richter selbst unterstellt sind<sup>405</sup>. Automatisch anerkannt würden die durch die abgeordneten Staatsanwälte durchgeführten

---

wenn klar ist, dass das Verfahren endgültig eingestellt wird. Wenn die Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung die Unschuld des Angeklagten ergibt oder wenn der Grundsatz der Unschuldsvermutung eingreift (Art. 24 Abs. 2 span. Verfassung), muss die Staatsanwaltschaft Freispruch des Angeklagten beantragen oder die Anklage zurückziehen. Siehe hierzu: Gómez Colomer, Das Ermittlungsverfahren in Spanien, ZStW 112 (2000), S. 137.

<sup>402</sup> Vgl. Perron, Auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungsverfahren?, ZStW 112 (2000), S. 203.

<sup>403</sup> Z.B. Zeugenbefragung, Informationssammlung, einvernehmliche Beschuldigtenvernehmung.

<sup>404</sup> Hierunter sollen Ermittlungsmaßnahmen wie Zwangsvorführung, Hausdurchsuchung, Beschlagnahme, Sicherstellung von Vermögensgegenständen, Überwachung der Kommunikation und verdeckte Ermittlung fallen.

<sup>405</sup> Z.B. Haftbefehl, vorläufige Festnahme, Unterstellung unter richterliche Kontrolle.

einzelstaatlichen Ermittlungsmaßnahmen<sup>406</sup>. Eine vom nationalen Richter im Ermittlungsverfahren genehmigte Ermittlungshandlung könnte somit in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden, ohne dass der Europäische Staatsanwalt eine erneute Genehmigung einholen müsste<sup>407</sup>.

Bei der gegenseitigen Anerkennung von Ermittlungsmaßnahmen können aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensvorschriften der Mitgliedstaaten Schwachstellen im Hinblick auf den Schutz des Privatlebens und der Verteidigungsrechte auftreten. So hat beispielsweise eine Telefonüberwachung in England und Wales andere Voraussetzungen und Konsequenzen als in Deutschland<sup>408</sup>. Im übrigen würde der Grundsatz der Rechtssicherheit geschwächt, wenn Ermittlungsmaßnahme und Vollstreckung jeweils in einem anderen Staat erfolgen würde. Durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung wäre nicht bestimmt, welches Gericht für Rechtsmittel der Betroffenen zuständig wäre. Auch würde es einem nationalen Richter in der Regel Schwierigkeiten bereiten, fremdes Recht anzuwenden<sup>409</sup>.

Sollte der Schritt einer gegenseitigen Anerkennung von Ermittlungsmaßnahmen ernsthaft erwogen werden, müsste zumindest eine ausreichende gemeinsame Basis für die strafverfahrensrechtlichen Eingriffsbefugnisse geschaffen werden, die vor allem ein hohes Schutzniveau der Privatsphäre und die

---

<sup>406</sup> Gemeint sind hier Zwangsmaßnahmen.

<sup>407</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 54-58; Vgl. Frank/Hebert, (Fn. 349), S. 212.

<sup>408</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 31.

<sup>409</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 32, mit weiterer Vertiefung zu dieser Problematik.

verfassungsrechtlichen Vorgaben der Mitgliedstaaten gewährleistet.

#### *2.3.4.2. Gegenseitige Anerkennung von Beweisen*

Der Problemschwerpunkt bei der europäischen Strafverfolgung liegt nach Meinung der Kommission in den Unterschieden der nationalen Rechtssysteme im Vorverfahren und nicht im Hauptverfahren. Hauptanliegen müsse es deshalb sein, die Zulassung von im Vorverfahren erlangten Beweisen vor jedem nationalen Gericht zu erreichen, unabhängig davon, wo das Vorverfahren initiiert wurde. Zielführend soll hierbei eine Verpflichtung der einzelstaatlichen Gerichte sein, die besagt, dass jedes Beweismittel, das nach dem nationalen Recht eines anderen Mitgliedstaates rechtmäßig erhoben wurde, anzuerkennen ist<sup>410</sup>.

Die Kommission begründet diesen Vorschlag unter anderem mit dem Argument, dass die Beweisregeln der Mitgliedstaaten im Detail zu unterschiedlich seien, um eine Zulassung vor den Gerichten der anderen Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Alternativlösung einer gemeinschaftlichen Angleichung der Beweisregeln, die auf eine europäische Strafgesetzgebung hinauslaufen würde, hält sie richtigerweise für unverhältnismäßig. Demzufolge stellt weder die Angleichung in Form umfassender Beweisregeln, noch der einfache Verweis auf nationales Recht eine zufriedenstellende Lösung dar<sup>411</sup>.

---

<sup>410</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 63 f.; vgl. Frank/Hebert, (Fn. 349), S. 212.

Die gegenseitige Anerkennung von Beweisen offenbart eines der Hauptprobleme im Zusammenhang mit der Schaffung eines Europäischen Staatsanwaltes. Kritiker befürchten hierdurch einen massiven Verlust an Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus besteht die Gefahr eines „forum shopping“ bei Ermittlungsmaßnahmen, welches dazu führen würde, dass Beweise stets dort aufgenommen werden, wo die geringsten Anforderungen bestehen. Weiterhin würden tragende Grundsätze der europäischen Strafverfahrensordnung wie das Mündlichkeits- und Unmittelbarkeitsprinzip mißachtet werden<sup>412</sup>. Auch ist davon auszugehen, dass ein solches System im Hinblick auf die Verteidigungsrechte ernsthafte Probleme aufwerfen würde<sup>413</sup>.

Unter diesem Blickwinkel erscheinen die Vorstellungen des *Deutschen Richterbundes* zweckmäßig. Er hält ein geschlossenes eigenständiges europäisches Vorverfahren mit verbindlichen Regelungen zur Beweiserhebung und zur Beweisverwertung für geeignet und nicht wie von der Kommission formuliert - für „unverhältnismäßig“<sup>414</sup>. Auch dessen Ansicht, dass zugleich die Arbeiten an einem einheitlichen europäischen Katalog von Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverböten vorangetrieben werden sollte, um einen Einstieg in ein späteres einheitliches europäisches Strafprozessrecht zu schaffen<sup>415</sup>, ist folgerichtig und progressiv.

---

<sup>411</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 64.

<sup>412</sup> Vgl. Bundesministerium für Justiz, Republik Österreich, (Fn. 366), S. 19; ebenso kritisch: Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 35-47, mit integrierten Fallstudien; Deutscher Anwaltverein, (Fn. 378), S. 12.

<sup>413</sup> Vgl. Follow-up-Mitteilung der EU-Kommission, (Fn. 297), S. 20;

<sup>414</sup> Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 12.

<sup>415</sup> Vgl. Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 12.



Diesem Ansatz folgt auch der *Konvent*<sup>416</sup>, indem er in seinem Verfassungsentwurf in Artikel III-171 festschreibt, dass die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen beruht und die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten umfasst. In Absatz zwei wird weiter ausgeführt, dass zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension durch das Europäische Rahmengesetz Mindestvorschriften festgelegt werden können. Ausdrücklich erwähnt wird in diesem Sinne die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten.

#### *2.3.4.3. Gewährleistung der richterlichen Kontrolle*

Die Verfahrensgarantien im Hinblick auf die Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft gehören zu den wichtigsten Regelungsgegenständen. Hierbei steht der Schutz der Grundrechte im Vordergrund.

#### *2.3.4.3.1. Kontrolle der Ermittlungshandlungen*

Die Kommission schlägt vor, dass im Vorverfahren der „Richter im Ermittlungsverfahren“ die Kontrolle von Gesetz- und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen der Europäischen Staatsanwaltschaft wahrnimmt<sup>417</sup>. Dies soll zum einen durch Genehmigungsvorbehalte, zum anderen durch eigene Anordnung von Maßnahmen auf Antrag des Europäischen Staatsanwaltes erfolgen. Die hierbei kontrollierten Ermittlungsmaßnahmen müssten automatisch in allen Mitgliedstaaten anerkannt und vollstreckt werden.

Nach Meinung der Kommission sei eine richterliche Kontrolle durch ein europäisches Gericht nicht erfolgsversprechend. Hierfür müssten gemeinsame Regelungen für alle Ermittlungsmaßnahmen geschaffen werden. Eine Harmonisierung des Strafprozessrechts würde aber von den Mitgliedstaaten nicht gewollt. Für den favorisierten Vorschlag im Grünbuch spreche eine hohe Effizienz der Richtertätigkeit durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Diese würde durch eine in allen Mitgliedstaaten gemeinsame Basis an Rechtsgrundsätzen und einem einheitlichen Grundrechtsstandard ermöglicht<sup>418</sup>.

Dem Ansatz der Kommission ist zu folgen. Nachdem die Schaffung eines Gemeinschaftsgerichts für Strafsachen momentan nicht durchsetzbar ist, sollte ein nationaler Richter für die Sicherstellung der Effektivität und Gesetzmäßigkeit des

---

<sup>416</sup> Voläufig konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, CIG 86/04 vom 25. Juni 2004. Entwurf.

<sup>417</sup> Grünbuch, (Fn. 316), S. 66 f.

Ermittlungsverfahrens und zur Wahrung der Beschuldigtenrechte zuständig sein.

#### *2.3.4.3.2. Kontrolle der Anklageerhebung*

Nach Vorschlag der Kommission<sup>419</sup> bestätigt am Ende des Vorverfahrens der Richter, dem die Kontrolle der Anklageerhebung zukommt die Anklagepunkte und die Gültigkeit der Befassung des erkennenden Gerichts. Darüber hinaus habe er zu prüfen, ob die Beweise ausreichend und zulässig sind und ob das Verfahren ordnungsgemäß abgelaufen ist.

Wem hierbei konkret die richterliche Kontrolle zukommen könnte, wird in zwei Vorschlägen erörtert<sup>420</sup>:

Als erste Möglichkeit bestünde die Einrichtung einer Europäischen Vorverfahrenskammer. Diese könnte sich an Regelungen anlehnen, die im Rahmen bestimmter internationaler Strafgerichte beschlossen wurden. Diese Kammer hätte die Aufgabe, eine Anklageerhebung des Europäischen Staatsanwaltes zu überprüfen. Die Kontrolle würde sich hierbei auf die Wahl des Gerichtsstandes und das Vorliegen ausreichender Beweise erstrecken. Von Vorteil wäre hierbei, dass die Kontrolle der Anklageerhebung durch eine solche Vorverfahrenskammer einem einzigen, spezialisierten Gericht zukommen würde und somit eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt würde. Da es zur Schaffung einer solchen Kammer jedoch einer Vertragsänderung

---

<sup>418</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 68; vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 48.

<sup>419</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 67, 69 f.

<sup>420</sup> Grünbuch, (Fn. 316), S. 66 ff.

bedürfte, distanziert sich die Kommission zu Recht von dieser Möglichkeit.

Als zweite Alternative wird erwogen, die Kontrolle der Anklageerhebung einem nationalen Richter zukommen zu lassen. Die Schaffung einer neuen gerichtlichen Instanz wäre durch diesen Ansatz zu vermeiden. Dieser nationale Richter könnte je nach Mitgliedstaat ein ad hoc benannter oder ein Richter im Hauptverfahren sein. Für diesen Vorschlag spricht die Wahrung der unterschiedlichen Justizsysteme und die Möglichkeit, in den Mitgliedstaaten verschiedene Instanzen für die Kontrolle der Anklageerhebung zu benennen. Aufgrund dessen zieht die Kommission auch diese Alternative der anderen vor.

Dem hier vorgetragene Standpunkt der Kommission ist zu folgen. Die richterliche Kontrolle als wesentliche Garantie ist grundsätzlich vom nationalen Richter nach Maßgabe seines innerstaatlichen Rechts wahrzunehmen<sup>421</sup>. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Europäische Vorverfahrenskammer in der Lage wäre, die Kontrolle der Anklageerhebung des Europäischen Staatsanwalts ausreichend zu gewährleisten<sup>422</sup>. Nachdem die Einrichtung einer Vorverfahrenskammer sowie die Schaffung eines Europäischen Strafrechts derzeit nicht umsetzbar sind, ist es sinnvoll, den im Land der Anklageerhebung zuständigen Richter, dessen Entscheidungen von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind, zu befassen<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> Vgl. Follow-up-Mitteilung, (Fn. 297), S. 21.

<sup>422</sup> Vgl. Olaf-Überwachungsausschuss, (Fn. 378), S.6 f.; vgl. Follow-up-Mitteilung, (Fn. 297), S. 21.

#### 2.3.4.3.3. Richterliche Kontrolle der Handlungen

Nach Ansicht der Kommission<sup>424</sup> soll der Europäische Staatsanwalt für sein Verhalten disziplinarisch zur Rechenschaft gezogen werden. In diesem Sinne müsse gegen jede Maßnahme des Staatsanwaltes, die eine Einschränkung der Grundrechte des Einzelnen darstellt, der Rechtsweg offen stehen. Dies solle vor allem bei Ermittlungshandlungen gelten, die eine Freiheitsbeschränkung oder -entziehung darstellen. Für die vom Richter im Ermittlungsverfahren genehmigten Ermittlungshandlungen sieht die Kommission dagegen aus Gründen der Prozessverschleppung durch Schaffung neuer Rechtsmittel keine Veranlassung einer richterlichen Kontrolle. Hierfür stünden schon die innerstaatlichen Rechtsmittel bzw. Rechtsbehelfe zur Verfügung, die auch gegen den Europäischen Staatsanwalt einzusetzen seien.

Die Entscheidung der Verfahrenseinstellung sollte dem Grünbuch zufolge dem Europäischen Staatsanwalt überlassen bleiben. Über ein rechtliches Vorgehen seitens der Gemeinschaft als Geschädigte sei zu überlegen.

Gegen die Anklageerhebung sollen dieselben Rechtsmittel bzw. -behelfe zur Verfügung stehen, wie dies das einzelstaatliche Recht durch eine innerstaatliche Strafverfolgungsbehörde vorsieht.

Es ist richtig, Handlungen des Staatsanwaltes - ganz gleich, ob es sich um Ermittlungshandlungen unter der Aufsicht des

---

<sup>423</sup> Vgl. BReg und Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 18; vgl. Deutscher Richterbund, (Fn. 368), S. 12.

<sup>424</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 77 ff.

Europäischen Staatsanwaltes oder um Überweisungshandlungen an das erkennende Gericht handelt - einer Überprüfung durch die nationalen Gerichte zu unterwerfen. Für die Befassung eines nationalen Richters spricht vor allem die Effizienz und Schnelligkeit des Verfahrens, auch wenn es befremdend erscheinen mag, dass die Kontrolle der Handlungen des Europäischen Staatsanwaltes als gemeinschaftliche Einrichtung, einem nationalen Richter überlassen werden soll. Klärungsbedürftig ist hierbei allerdings, inwieweit eine Festlegung eindeutiger Gerichtsstandsregelungen durch den Gemeinschaftsgesetzgeber sinnvoll wäre. Den Verfahrensbeteiligten muss auch bei grenzüberschreitenden Fällen erkennbar sein, in welchem Mitgliedstaat Anklage erhoben wird.

#### *2.3.5. Rechtsmittel/Rechtsbehelfe*

Die Kommission bevorzugt auch in diesem Punkt die Möglichkeit des Rückgriffs auf die in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten in Form von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen. Gegen die Entscheidungen des einzelstaatlichen Richters im Ermittlungsverfahren und den Zwangsmaßnahmen des Europäischen Staatsanwaltes soll daher der innerstaatliche Rechtsweg gegeben sein. Zur Vermeidung von Konflikten mit den einzelstaatlichen Rechtssystemen müsse deshalb auch für das Hauptverfahren der innerstaatliche Rechtsweg zur Verfügung stehen. Dennoch sei zur Schaffung eines gleichwertigen Rechtsschutzes eine Annäherung der in den

Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsmittel bzw. Rechtsbehelfe förderlich. Einer Eröffnung des Rechtsweges zum Europäischen Gerichtshof steht die Kommission dagegen eher skeptisch gegenüber<sup>425</sup>.

Der Grundsatz der Subsidiarität legt es nahe, zum einen die Anklage, deren Kontrolle sowie die Hauptverhandlung, zum anderen auch die Rechtsmittel und -behelfe, also die Rechtsaufsicht, dem nationalen Recht des Mitgliedstaates, in dem das Verfahren anhängig ist, zu unterwerfen. Darüber hinaus sprechen auch Effizienz und Schnelligkeit des Verfahrens für diesen Vorschlag.

### 2.3.6. *Ergebnis*

Die Frage des „wann“ bei der Diskussion über den Europäischen Staatsanwalt lässt sich nicht klar beantworten. Der richtige Zeitpunkt zur Beschließung dieser Institution wäre wahrscheinlich die Regierungskonferenz 2004 gewesen. Denn der Beitrittsprozess im Mai desselben Jahres hätte nicht ohne die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft erfolgen dürfen. Diese Möglichkeit ist verpasst worden, indem der Verfassungsentwurf in Art. III-175 (1) S. 2 die Schaffung einer Staatsanwaltschaft nicht direkt, sondern nur mittelbar durch Sekundärrecht vorsieht. Hierbei erweist sich das verankerte Einstimmigkeitsprinzip als große Hürde<sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 79 ff.

<sup>426</sup> Siehe oben, II. 2.3.1.2.

Mit der Erweiterung, die also ohne hinreichende Schutzmaßnahmen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung erfolgte, ist davon auszugehen, dass die Schädigungen am EU-Haushalt weiter zunehmen werden. Schon jetzt ist Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ein großes Problem der Union. Jährlich werden Schäden in Höhe von einer bis zwei Milliarden Euro festgestellt, Tendenz steigend<sup>427</sup>. Die derzeitigen Rechtsinstrumente erlauben keine wirksame Kriminalitätsbekämpfung. Diesen Zustand vermögen auch nicht die erst neuerdings von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Übereinkommen und Protokolle aus dem Jahre 1995 wesentlich zu verbessern. Die auf Gemeinschaftsebene vorzufindende Schwerfälligkeit der Rechtshilfe in Strafsachen und die Beschränkungen des Betrugsbekämpfungsamtes Olaf bleiben bestehen<sup>428</sup>. Es lässt sich deshalb nicht argumentieren, man müsse den vorhandenen jungen Betrugsbekämpfungseinrichtungen mehr Zeit zur Verfügung stellen, um sich zu bewähren. Weder Olaf, Europol, noch Eurojust sind dazu ausgerichtet, Strafverfolgung und Anklageerhebung zu betreiben. Die Europäische Union braucht deshalb, will sie an Rechtssicherheit nicht immer weiter einbüßen, eine Europäische Staatsanwaltschaft. Diese würde für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizbehörden in einem europäischen Raum der Sicherheit und des Rechts sorgen<sup>429</sup>. Sie stünde für die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Mit ihr würde ein transparentes System geschaffen, welches Effizienz beim

---

<sup>427</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Ausschuss für Haushaltskontrolle, 06. November 2003, A5-0393/2003, S. 7.

<sup>428</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments, (Fn. 120), S. 5 ff, 15.



Ermittlungsverfahren gewährleistet und der Achtung der Grundrechte Rechnung trägt. Die dezentrale Struktur wäre geeignet, die Integration in die nationalen Rechtsordnungen zu gewährleisten, ohne eine neue und unflexible Zentralbehörde zu schaffen. Die unabhängige Stellung des Europäischen Staatsanwaltes im Ermittlungsverfahren würden garantieren, dass er die an ihn gerichteten Anforderungen auch erfüllen kann. Deshalb müsste seine Unabhängigkeit auch wie vorgeschlagen im Primärrecht, also EGV, festgeschrieben werden.

Eine Zuständigkeitsbegrenzung der Europäischen Staatsanwaltschaft auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erscheint vorerst sinnvoll. Sollte sich das eingeführte System jedoch bewähren, würde nichts dagegen sprechen, eine Erweiterung der Straftatbestände zu veranlassen. Die Liste der Straftatbestände beim europäischen Haftbefehl oder bei der Europolkonvention könnte hierbei als Vorlage dienen. Als ungünstig erweist sich in diesem Sinne jedoch die Tatsache, dass der Konvent seinen Vorentwurf der Verfassung revidiert hat und in Artikel III-175 (1) die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die finanziellen Interessen der Union begrenzt hat. Klar zum Ausdruck gebracht werden muss, dass Grundvoraussetzung für die Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft die Mindestharmonisierung der in seine Zuständigkeit fallenden Straftatbestände und des Strafprozessrechts ist<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments, (Fn. 120), S. 9.

<sup>430</sup> Gegen eine Schaffung des Staatsanwaltes, aber selbe Begründung: Änderungsantrag von Lehne, Gargani, Gil-Robles Gil-Delgado, Zappalà, Europäisches Parlament,

Die effiziente Aufgabenerfüllung einer Europäischen Staatsanwaltschaft setzt voraus, dass anerkannte Rahmenbedingungen für eine zulässige Beweiserhebung bestehen und eine unionsweite Verwertbarkeit zulässig erlangter Beweismittel möglich ist. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Beweismitteln muss geprüft werden, ob nicht die Schaffung gemeinschaftsrechtlicher Mindeststandards, die Prinzipien der Grundrechtscharta und der EMRK beinhalten, sinnvoll wäre. Dies da mitgliedstaatliche Beweisrechte ungeachtet gemeinsamer Grundsätze oftmals Unterschiede aufweisen<sup>431</sup>. Das Problem einer unionsweiten gegenseitigen Verpflichtung zur Anerkennung von Beweisen würde hierdurch entschärft werden.

Des weiteren würde die Schaffung des Europäischen Staatsanwaltes die Überwindung der Drei-Säulen-Struktur notwendig machen. Denn bei der Staatsanwaltschaft würde es sich um ein Rechtsgut der Gemeinschaft handeln, welches auf Grundlage des Gemeinschaftsrechts tätig würde<sup>432</sup>. In diese Richtung gehen auch die Vorstellungen des europäischen Konvents, der zur Schaffung einer handlungsfähigeren EU eine einzige, einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union und eine Abschaffung der Säulenstruktur bei Beibehaltung der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren vorsieht. Hierdurch würde die demokratische Legitimität gestärkt und eine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle sichergestellt. Den

---

Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt 2002/2065 (COS), Anhang.

<sup>431</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 219.

<sup>432</sup> Vgl. Brüner/Spitzer, Der Europäische Staatsanwalt - ein Instrument zur Verbesserung der EU-Financen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, S. 396.

dauernden Forderungen einer Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers würde hiermit entsprochen werden.

Schließlich ist zum Ausdruck zu bringen, dass die Europäische Staatsanwaltschaft ein geeignetes Organ mit juristischer Qualifikation darstellen würde, um eine Kontrollbefugnis über die schon bestehenden EU-Institutionen wie z.B. Olaf und Europol auszuüben. Die Debatten über den Mangel an rechtlicher Kontrolle dieser EU-Instrumente könnten endlich ein Ende finden.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Wahrnehmung der Befugnisse durch die Europäische Staatsanwaltschaft, die direkten Einfluss auf die Rechte und Freiheiten der europäischen Bürger hat, auch einer vom Europäischen Parlament ausgeübten demokratischen Kontrolle unterliegen muss<sup>433</sup>.

---

<sup>433</sup> Vgl. Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen für den Ausschuss für Haushaltskontrolle, (Fn. 75), S. 26.

### III. Beziehung des Europäischen Staatsanwaltes zu den bisherigen Akteuren

#### 1. Grundsätzliche Erwägungen

Die unlängst geschaffenen Einrichtungen Olaf, Europol und Eurojust teilen sich schon heute - oft zusammenhängende - Zuständigkeiten, ohne dass die Modalitäten einer Kooperation hinreichend festgelegt wurden<sup>434</sup>. Es verwundert daher nicht, dass die Systeme häufig miteinander konkurrieren und sich als nicht immer kompatibel erweisen. So kommt es unter anderem durch ihre Ansiedlung bei unterschiedlichen Unionspfeilern und ihren abweichenden strukturellen Ansätzen zu Überschneidungen in ihren Tätigkeitsfeldern. Viel Doppelarbeit und Reibungsverluste sind die Folge<sup>435</sup>.

Europol und Eurojust nehmen als Einrichtungen der dritten Säule Aufgaben wahr, die auf die Koordinierung einzelstaatlicher Maßnahmen angelegt sind. Hierbei scheint es, als seien zwischen diesen beiden Einrichtungen die Kompetenzen hinreichend geklärt, da Europol direkter Ansprechpartner der Polizeibehörden und Eurojust Ansprechpartner der Justizbehörden ist. Dennoch, auch hier bestehen Probleme. Eurojust, dessen Zuständigkeitsbereich weit über den reinen Schutz der

---

<sup>434</sup> Siehe I. 1. - 2.

<sup>435</sup> Zustimmend: Zanders, Abbott, Storbeck, Kennedy, Brüner, Europäischer Konvent, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 313/02, WG X 6, S. 1-8.

finanziellen Interessen hinaus geht<sup>436</sup>, deckt sich zunehmend mit dem Kompetenzbereich von Europol<sup>437</sup>. Nachdem Europol durch Beschluss des Rates<sup>438</sup> eine Kompetenzerweiterung in vielen Bereichen<sup>439</sup> erhalten hat, sind beide Einrichtungen nunmehr für die Bekämpfung der schweren Kriminalität zuständig. Völlig unterschiedlich ist in diesem Sinne lediglich noch der Adressat der Leistungserbringung (Polizei- bzw. Justizbehörde). Um Doppelarbeit zu vermeiden ist daher eine gleichrangige Zusammenarbeit, die einen ausgewogenen Informationsaustausch gewährleistet, notwendig. Bei einer Kooperationsvereinbarung<sup>440</sup> zwischen Europol und Eurojust steht daher im Mittelpunkt: „Der Austausch von Bedrohungsanalysen, von Lageberichten zu einer bestimmten Kriminalitätsentwicklung, von strategischen Informationen zu kriminellen Techniken, Methoden und Trends bei der Straftatbegehung oder zu dem grenzüberschreitenden Verlauf illegaler Handelswege bzw. inkriminierter Geldflüsse bei Schmuggel, Menschenhandel, Schleusern und Geldwäsche; ferner die praktische Zusammenarbeit bei der Unterstützung gemeinsamer Ermittlungsteams und die Koordinierung von Initiativesuchen an die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden

---

<sup>436</sup> Vgl. Beschluss des Rates über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, 28. Februar 2002, (2002/187/JI), Artikel 4, ABl. Nr. L 63/1 vom 06.03.2002, S. 1.

<sup>437</sup> A.a.:Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme Nr. 2/03 zum Bericht der Kommission, Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (EG) Nr. 1073/99 und Verordnung (Euratom) Nr. 1074/99 (Artikel 15), 18. Juni 2003, S. 22.

<sup>438</sup> Beschluss des Rates der Justiz- und Innenminister der EU zur Ausweitung des Mandates von Europol, 06. Dezember 2001, ABl. Nr. C 362 vom 18.12.2001, S. 1.

<sup>439</sup> Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit und Freiheit; Straftaten gegen fremdes Vermögen und staatliches Eigentum sowie Betrug in näher bezeichneten speziellen Begehungsformen; illegaler Handel und Straftaten gegen die Umwelt in besonderen Fällen.

<sup>440</sup> Zu partnerschaftlichen Beziehungen und Informationsaustausch vgl. Art. 27 Eurojust-Beschluss und Erwägung Nr. 12.

um Einleitung und Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen<sup>441</sup>.“

Aber nicht nur auf der gleichen Pfeilerebene besteht die Gefahr einer unabgestimmten Doppelarbeit, sondern auch pfeilerübergreifend, wie z.B. zwischen Europol/Eurojust und Olaf.

Im Hinblick auf die Erweiterung des Mandats von Europol am 6. Dezember 2001<sup>442</sup> heißt es bei einer im Anhang zu diesem Beschluss enthaltenen Erläuterung „(...) kommt der Rat überein, dass bei der Aufnahme der Betrugsdelikte unter die im Anhang zum Europol-Übereinkommen genannten Kriminalitätsformen die Zuständigkeit von Olaf (...) für Betrugsdelikte berücksichtigt werden muss, weshalb Verhandlungen über ein Abkommen zwischen Europol und der Kommission aufzunehmen sind<sup>443</sup>.“

Eine Vereinbarung, zwischen der Kommission und Europol am 18. Februar 2004 unterzeichnet, sieht vor, dass beide Einrichtungen in den Bereichen, in denen Olaf unabhängige Untersuchungsbefugnisse zukommen, Vereinbarungen direkt schließen können. Für eine Übermittlung von Informationen an Olaf durch Europol bedarf es aber eines einstimmigen Beschlusses des Rates, was sich aus Art. 10 Abs. 4 und Art. 18 Europol-Übereinkommen ergibt. Nachdem dieser Beschluss noch nicht gefasst wurde, ist festzustellen, dass zwischen Europol und

---

<sup>441</sup> Bubnoff, (Fn. 14), S. 221.

<sup>442</sup> Beschluss des Rates, (Fn. 438).

<sup>443</sup> Bericht der Kommission, Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates (EG) Nr. 1073/99 und des Rates (Euratom) Nr. 1074/1999, (Artikel 15), 02.04.2003, KOM(2003) 154 endgültig, S. 25.

Olaf „nach wie vor kein nennenswerter Austausch“<sup>444</sup> stattfindet<sup>445</sup>. Zwar sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt Konflikte dieser Art noch begrenzt. Sollte jedoch Europol operationelle Befugnisse ähnlich wie Olaf erhalten, werden die Kompetenzkonflikte eine Dimension erreichen, die ein kooperatives Miteinander unmöglich machen werden.

Aber auch zwischen Eurojust und Olaf bestehen Zuständigkeitsüberschneidungen. Olaf ist über den Schutz der finanziellen Interessen hinaus allgemein zuständig für alle Maßnahmen gegen rechtswidrige Handlungen zu Lasten der EU, die verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden können<sup>446</sup>. Auch Eurojust hat einen Kompetenzschwerpunkt beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. So verhält es sich, dass selbst gemeinsame Absprachen über die Zusammenarbeit beider Einrichtungen den Kriminalitätssektor der finanziellen Gemeinschaftsinteressen berühren<sup>447</sup>.

Die bisher angestrebte Kooperation zwischen Eurojust und Olaf bedarf noch einer Konkretisierung<sup>448</sup>. Dass gegenwärtig eine Zusammenarbeit zwischen dem Amt und Eurojust mangelhaft ist, lässt sich daraus schließen, dass inzwischen über eine Vereinbarung verhandelt wird<sup>449</sup>, die eine Zusammenarbeit beider

---

<sup>444</sup> Bericht der Kommission, (Fn. 443), S. 25.

<sup>445</sup> Vgl. Bericht der Kommission, (Fn. 443), S. 25.

<sup>446</sup> Olaf, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Homepage, Aufgaben, [http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/mission/index_de.html) (Zugriffsdatum: 25.09.2002).

<sup>447</sup> Für Eurojust vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b und Art. 26 III und IV Eurojust-Beschluss.

<sup>448</sup> Zu den bisherigen Kooperationsabsprachen siehe Bubnoff, (Fn. 14), S. 221 f.

<sup>449</sup> Nach Art. 22 der Eurojust-Geschäftsordnung.

Einrichtungen und den gegenseitigen Austausch von Informationen in konkreten Fällen regeln soll<sup>450</sup>.

Festzuhalten ist also, dass die institutionelle Ausrichtung auf Unionsebene derzeit noch eine komplexe und wenig homogene Struktur aufweist. Eine formalisierte und enge Zusammenarbeit und ein zweckdienlicher Informationsaustausch zwischen den gegenwärtigen Einrichtungen der Verbrechensbekämpfung auf europäischer Ebene ist zur Vermeidung von Doppelarbeit erforderlich. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Mit dem Staatsanwalt würde auf EU-Ebene eine weitere Institution zur Kriminalitätsbekämpfung geschaffen werden. Es besteht daher die Notwendigkeit, im Rahmen der Vorbereitung zur Einrichtung einer Staatsanwaltschaft die bestehenden Institutionen<sup>451</sup> umzustrukturieren und in einem möglichst einheitlichen System zusammen zu führen. Hierbei müssen vor allem ihre Befugnisse neu definiert werden und eine bessere gegenseitige Abstimmung erfolgen. Vor allem ist es bedeutsam, die prioritären Verantwortlichkeiten festzulegen. Auch sollte versucht werden, ihre Zusammenarbeit zu vereinfachen und möglichst unbürokratisch zu gestalten<sup>452</sup>.

Die Ausführungen machen deutlich, dass im Interesse einer effektiven Strafverfolgung die Stellung des Europäischen Staatsanwaltes gegenüber Olaf, Europol und Eurojust einer genauen Definition und gesetzlichen Festlegung zu unterziehen

---

<sup>450</sup> Vgl. Bericht der Kommission, (Fn. 443), S. 26.

<sup>451</sup> Olaf, Europol, Eurojust.



ist. Welche Möglichkeiten hierfür in Betracht kommen, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit dargestellt werden.

## 2. Eurojust als möglicher Ausgangspunkt einer Integration

Die zentrale Frage im Zusammenhang mit der Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft stellt das Verhältnis zu Eurojust dar. Eurojust als Ansprechpartner der Justizbehörden ist für eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften und für einen entsprechenden Informationsaustausch der laufenden Verfahren zuständig. So ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Verknüpfung von Eurojust mit dem Europäischen Staatsanwalt sinnvoll wäre. Dies schon wegen des oben erwähnten Grundes, eine zu erwartende Doppelarbeit zu vermeiden. Zu klären ist hierbei, welche der denkbaren Alternativen einer Verknüpfung am geeignetsten erscheint. Dies soll nachstehend geprüft werden.

### 2.1. Mögliche Szenarien

Grundsätzlich kommen für das Verhältnis Eurojust, Europäischer Staatsanwalt drei Hauptszenarien in Betracht: Die Errichtung zweier institutionell unabhängiger Einrichtungen, eine Teilintegration und schließlich die Vollintegration.

---

<sup>452</sup> Bubnoff, (Fn. 14), S. 235.

### *2.1.1. Institutionelle Unabhängigkeit*

Das Grünbuch der Kommission<sup>453</sup> spricht sich für eine Beziehung funktionaler Komplementarität und institutioneller Unabhängigkeit zwischen dem Europäischen Staatsanwalt und Eurojust aus. Dies würde konkret bedeuten, dass der Europäische Staatsanwalt eine Einrichtung der Gemeinschaft würde und mit einer spezifischen Strafverfolgungsbefugnis auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ausgestattet wäre. Eurojust hingegen würden breit gefächerte und unter die justizielle Zusammenarbeit fallende Zuständigkeiten übertragen werden. Sofern eine vorrangige Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorgesehen wird, ist es nach Meinung der Kommission vernünftig, die Zuständigkeit von Eurojust für die Finanzkriminalität aufrecht zu erhalten. Bei gemischten Fällen, also Verstößen gegen Bestimmungen der ersten Säule (Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft) als auch gegen solche der dritten Säule, müsste eine klare Kompetenzabgrenzung mit einer aktiven Zusammenarbeit getroffen werden<sup>454</sup>.

Es ist davon auszugehen, dass der Grund für das im Grünbuch vorgeschlagene getrennte Modell in dem bisher kurzen Bestehen der Einrichtung Eurojust<sup>455</sup> liegt. Die Kommission könnte Bedenken dabei haben, Eurojust als so neues Gebilde ohne Bewährungsmöglichkeit sogleich nach seiner Entstehung wieder

---

<sup>453</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 71 f.

<sup>454</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 71 f.

<sup>455</sup> Errichtung Eurojusts im Februar 2002.

umzugestalten. Es ist auch zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten, die Eurojust als Einrichtung der intergouvernementalen Ebene schätzen, für eine Europäische Staatsanwaltschaft nicht ohne Widerstand preisgeben würden. Zu groß ist die Befürchtung, weitere Kompetenzen an Brüssel zu verlieren und dies auf dem sensiblen Gebiet des Strafrechts. Aufgrund dessen ist anzunehmen, dass die Kommission vorerst einen moderaten Weg einzuschlagen versuchte und deshalb die institutionelle Unabhängigkeit beider Einrichtungen vorschlug. Mit diesem Schritt ließ sich eine völlige Ablehnungshaltung der Mitgliedstaaten gegenüber dem Grünbuch verhindern.

Es ist anzunehmen, dass im Verlauf der Konsultationen um das Grünbuch des Europäischen Staatsanwaltes jedoch deutlich wurde, dass der ursprüngliche Ansatz zweier getrennter Institutionen in der geplanten Form nicht aufrechtzuerhalten war. Für diesen Lösungsansatz wären zu viele europäische Akteure beteiligt, die durch die gleiche Zielrichtung ihrer Arbeit in Konflikt geraten wären.

Dies scheinen die Gründe zu sein, warum die Vorstellung zweier getrennter Systeme von der Kommission nicht wieder aufgegriffen wurde. Mittelbar gibt die Kommission damit zu verstehen, dass sinnvollere Möglichkeiten für die Gestaltung des Verhältnisses von Eurojust und Europäischer Staatsanwaltschaft in Erwägung zu ziehen sind.

### *2.1.2. Teilintegration*

Bei einer Teilintegration würden Eurojust und Europäischer Staatsanwalt in gewissen Bereichen sehr eng zusammenarbeiten ohne jedoch zu fusionieren. Es würde zwischen beiden Einrichtungen eine institutionelle Verbindung geschaffen werden, während die funktionelle Unabhängigkeit aufrecht erhalten bliebe.

Es wäre wohl anzunehmen, dass der Europäische Staatsanwalt seinen Sitz nach Luxemburg legen würde. Dies hätte den Vorteil, dass er mit den schon bestehenden justiziellen Organen der EU, Europäischer Gerichtshof und Europäischer Rechnungshof, lokal verbunden wäre. Als zweckdienlich erwiese sich die Standortwahl Luxemburg auch für den Fall, dass sich die Mitgliedstaaten auf einen Europäischen Strafgerichtshof einigten, der vermutlich ebenfalls in der Nähe des Europäischen Gerichtshof angesiedelt würde. Eurojust würde wohl seinen Sitz wie bisher in Den Haag beibehalten, wo auch sein polizeiliches Pendant Europol angesiedelt ist.

Beide Einrichtungen würden bei einer Teilintegration nach wie vor verschiedene Handlungskompetenzen und Vollmachten besitzen. Der Europäische Staatsanwalt wäre im Gegensatz zu Eurojust für strafrechtliche Untersuchungen und Verfolgung sowie für die Anklageerhebung zuständig<sup>456</sup>. Eurojust wäre nach wie vor v.a. für die Koordinierung der in den Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen zuständig. Zudem wäre das Amt für jedwede andere

---

<sup>456</sup> Vgl. Art. III-175 (2), CONV 850/03.

Unterstützung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten verantwortlich. Bei Bedarf könnte Eurojust dem Europäischen Staatsanwalt für die Ausübung seiner Tätigkeit notwendige Informationen liefern und ihn so in seiner Funktion unterstützen.

Sollte der Europäische Staatsanwalt neben den finanziellen Interessen auch für die schwere Kriminalität zuständig sein - wovon vorerst nicht auszugehen ist - so würden sich die Aufgabenfelder von Eurojust und Staatsanwalt weitgehend decken bzw. überschneiden. Von Bedeutung wäre hierbei, dass der Gesetzgeber eine klare gesetzliche Abgrenzung vornimmt und genau definiert, was unter schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension<sup>457</sup> (als Kompetenz des Staatsanwaltes) zu verstehen ist. Denn auch die allgemeine Zuständigkeit von Eurojust erstreckt sich auf die schwere Kriminalität<sup>458</sup>.

Der Vergleich der Zuständigkeitsfelder macht mehr als deutlich, dass der Erfolg und die Funktionsfähigkeit beider Einrichtungen von einer engen Kooperation und gegenseitigen Abstimmung abhängig sein wird. Ein anderer Weg, also die völlige Trennung beider Einrichtungen, kann auf Dauer durch gravierende

---

<sup>457</sup> Vgl. Art. III-175 (1), CONV 850/03.

<sup>458</sup> Auf alle Kriminalitätsformen und Straftaten, die nach Artikel 2 des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995 jederzeit in die Zuständigkeit von Europol fallen, ferner auf folgende Kriminalitätsformen: Computerkriminalität; Betrug und Korruption sowie alle Straftaten, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft berühren; das Waschen von Erträgen aus Straftaten, die Umweltkriminalität; Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung im Sinne der gemeinsamen Maßnahme vom 21. Dezember 1998; sowie andere Straftaten, die zusammen mit den soeben aufgezählten Straftaten begangen worden sind.

Kompetenzkonflikte und Doppelarbeit nur zu einem Mißerfolg führen.

Sobald der Kompetenzbereich beider Einrichtungen hinreichend geklärt<sup>459</sup> und definiert ist, wäre es sinnvoll, ein gemeinsames Gremium aus Funktionären von Eurojust und Europäischer Staatsanwaltschaft zu schaffen, welches für die Entscheidungsfindung der Aufgabenzuteilung verantwortlich wäre. Denn es ist davon auszugehen, dass es hierbei Abgrenzungsschwierigkeiten geben wird. Das Gremium würde in diesem Fall die Entscheidung darüber treffen, in welchen Verantwortungsbereich die Aufgabe fällt. Von Vorteil wäre hierbei, dass durch die gemeinsame Entscheidungsfindung falsche Zuweisungen größtenteils vermieden werden könnten.

Bei gemischten Fällen, also wenn eine eindeutige Zuteilung nicht möglich ist, sollte das Prinzip der Kooperation im Vordergrund stehen. Eine Aufgabenverteilung an eine der beiden Einrichtungen, z.B. nach Schwerpunkten, ist aufgrund mangelnder gesetzlicher Verankerung nicht möglich. Eurojust könnte vernünftigerweise nicht Handlungsvollmachten des Staatsanwaltes übernehmen, nur weil möglicherweise der Schwerpunkt des Falles in das Aufgabenfeld seiner Behörde fiele. Beide Institutionen wären diesbezüglich darauf angewiesen, den Fall gemeinsam und in enger Kooperation zu bearbeiten. Eine intensive Zusammenarbeit und Abstimmung, geprägt von einem fließenden und ununterbrochenen Informationsaustausch wären in

---

<sup>459</sup> Also ob und welche Zuständigkeiten der Europäische Staatsanwalt über die finanziellen Interessen hinaus.

diesem Sinne unerlässlich. Auch müsste der bisher oft vorhandene Gedanke der Konkurrenz abgelegt werden. Eine Teilintegration würde diese Sichtweise innerhalb beider Institutionen bestärken. Man würde sich zwar nicht als eine Einheit, aber als ein sich gegenseitig unterstützendes Team mit teilweise gemeinsamen Organen (wie z.B. das oben angesprochene gemeinsame Gremium) verstehen. In diesem Sinne könnte auch in Erwägung gezogen werden, ein gemeinsames Sekretariat zu unterhalten.

Um den Ansatz der verstärkten Kooperation zu vertiefen, könnte man den Europäischen Staatsanwalt als 16. Mitglied in das Kollegium von Eurojust integrieren<sup>460</sup>.

Eurojust würde seine Aufgaben entweder durch ein bzw. durch mehrere betroffene nationale Mitglieder oder als Kollegium wahrnehmen. Die Mitglieder könnten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Einzelfällen ersuchen, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen zu führen oder die Strafverfolgung aufzunehmen.

Als ein 16. Mitglied von Eurojust müsste man dem Europäischen Staatsanwalt das Recht einräumen, bei den Besprechungen und Sitzungen von Eurojust teilzunehmen. Er müsste einen besonderen Status erhalten und mit einer speziellen Funktion ausgestattet sein, ähnlich wie bei den ständigen Mitgliedern im Weltsicherheitsrat. Dieser Status würde es ihm erlauben, ohne der Notwendigkeit einer gesonderten Ladung, regelmäßig an den Sitzungen teilnehmen zu können. Falls Eurojust eine solche Form

der Partizipation zu weit ginge, könnte man erwägen, ein Teilnahmerecht nur im Rahmen des eigenen Kompetenzbereichs einzuräumen. Letztlich wären für solche Einwände aber keine Gründe ersichtlich. Ganz im Gegenteil wären regelmäßige gemeinsame Sitzungen zu allen Themengebieten für das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit förderlich.

### *2.1.3. Vollintegration/Fusion*

#### *2.1.3.1. Bedeutung*

Als weitere Alternative der Gestaltung des Verhältnisses von Eurojust und dem Europäischen Staatsanwalt ist die Vollintegration oder Fusion zu nennen. Diese Möglichkeit kommt aber nur in Betracht, wenn die vom Konvent vorgeschlagene Abschaffung der Dreisäulenpraxis der EU tatsächlich umgesetzt würde. Eine Trennung von erstem und dritten Pfeiler würde folglich nicht mehr existieren.

Konkret würde eine solche Vollintegration bedeuten, dass Eurojust und Europäischer Staatsanwalt in institutioneller Hinsicht fusionieren würden. Zwischen beiden Einrichtungen würde eine funktionelle Hierarchie geschaffen werden. Der Staatsanwalt wäre in diesem Szenario ein „primus inter pares“ im Gremium von Eurojust. „Primus inter pares“ deshalb, weil der Europäische Staatsanwalt u.a. die zusätzliche Kompetenz der Strafverfolgung und Anklagebefugnis innehaben würde.

---

<sup>460</sup> Befürwortend: Brünner/Spitzer, (Fn. 296), S. 398.



Eurojust würde schließlich die Funktion eines Europäischen Staatsanwalts in den Aufgabenbereichen der Gemeinschaft mitausüben. In allen anderen intergouvernementalen Angelegenheiten, die unter seine Kompetenz fallen, bliebe er dagegen eine Instanz justizieller Zusammenarbeit<sup>461</sup>. Dass in diesem Fall zwei bisher unterschiedliche Gemeinschaftsinstrumente sozusagen auf einer Ebene zusammengeführt würden - erste Säule und dritte Säule - mag auf den ersten Augenblick etwas fremdartig wirken. Bedenken hierbei sind jedoch unbegründet, da intergouvernemental nur die Methode der Gesetzgebung bezeichnet. So ist schließlich auch der Ministerrat ein intergouvernementales Gebilde und fungiert zusammen mit dem Europäischen Parlament als Legislativorgan der Europäischen Union<sup>462</sup>.

Die hier dargestellte Vollintegration beschreibt vermutlich das, was die Literatur gerne mit „Eurojust als Keimzelle einer Europäischen Staatsanwaltschaft“<sup>463</sup> zum Ausdruck bringen will. Diese vage Formulierung ist bisher noch nicht definiert worden. Wenn man sich jedoch an der Begrifflichkeit orientiert, kann eine Einrichtung nur Keimzelle sein, wenn aus ihr ein weiteres bzw.

---

<sup>461</sup> Vgl. Combeaud, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 464, janvier 2003, *État du débat sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen*, p. 36.

<sup>462</sup> Für den EG-Vertrag.

<sup>463</sup> Vgl. Bundesminister des Auswärtigen, Josef Fischer, Regierungserklärung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16.10.1999 in der 63. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28.10.1999; Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme des Europaausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer zu dem Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vom 11.12.2001, S. 7; Nehm, *Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane in Europa - Eine Zwischenbilanz* -, DRiZ 2000, S. 360; a.A.: Stellungnahme der BReg und der Länder der BRep D, (Fn. 371), S. 19.

neues Gebilde hervorgeht. Hierfür muss eine institutionelle Einheit bestehen, die nur durch eine Fusion erreicht werden kann. Eine Teilintegration mit zwei unabhängigen Institutionen scheidet bei der „Keimzellentheorie“ folglich aus.

#### *2.1.3.2. Der Mitgliedsstaat Belgien als Modell*

In dem Mitgliedstaat Belgien existiert seit dem 21. Mai 2002 ein Justizmodell, welchem eine Vorbildfunktion für die Beziehung von Europäischem Staatsanwalt und Eurojust zukommen könnte. Gemeint ist eine vermeintliche Anlehnung an das System der belgischen Föderalstaatsanwaltschaft.

##### *2.1.3.2.1. Hintergrund*

Die Föderalstaatsanwaltschaft war die Antwort des belgischen Gesetzgebers auf die in der Arbeitsweise der Gerichts- und Polizeibehörden festgestellten Probleme. Konflikte entstanden auf justizieller Ebene vornehmlich bei der Koordinierung der gerichtlichen Interventionen im Hinblick auf Strafhandlungen, die die Grenzen eines Gerichtsbezirks, eines Gerichtshofbereichs oder des Landes überschritten, sowie bei der Untersuchung komplexer und spezialisierter Straftaten. Auf polizeilicher Ebene war die Arbeitsweise und der Informationsfluss der verschiedenen Polizeidienste mangelhaft.

Die Föderalstaatsanwaltschaft tritt an die Stelle der sog. Nationalmagistrate und der mit der Aufsicht über die

Föderalpolizei beauftragten Magistrate, wobei ihre Aufgabenbereiche weit über diesen Rahmen hinausgehen<sup>464</sup>.

#### *2.1.3.2.2. Funktionsweise der Bundesstaatsanwaltschaft*

Die belgische Bundesstaatsanwaltschaft stellt ein streng hierarchisches System dar und setzt sich aus dem Bundesstaatsanwalt, 18 Staatsanwälten und dem Verwaltungsstab zusammen<sup>465</sup>. Sie wird in zwei Abteilungen gegliedert: die der „Internationalen Zusammenarbeit“ und die der „Ausübung und Koordination der Strafverfolgung“. Das Gesetz<sup>466</sup> hat ihr vier Aufgabenbereiche zugewiesen: Aufsicht über die allgemeine und besondere Arbeitsweise der Bundespolizei, Koordination bei der Ausübung der Strafverfolgung, Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit sowie Ausübung der Strafverfolgung bei bestimmten Straftaten. Die Zuständigkeit<sup>467</sup> erstreckt sich über das gesamte belgische Staatsgebiet<sup>468</sup>.

Der Bundesstaatsanwaltschaft obliegen drei Teilbereiche im Rahmen der Aufsicht über die allgemeine und besondere Arbeitsweise der Bundespolizei<sup>469</sup>:

---

<sup>464</sup> Ministerium der Justiz, Gemeinsames Rundschreiben des Ministers der Justiz und des Kollegiums der Generalprokuratoren bezüglich der Föderalstaatsanwaltschaft vom 16.05.2002, Belgisch Staatsblad, Moniteur Belge, 08.06.2002, S. 26501; Föderalstaatsanwaltschaft, Die belgische Föderalstaatsanwaltschaft, S. 1, Kontakt: [parquet.federal@just.fgov.be](mailto:parquet.federal@just.fgov.be).

<sup>465</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn.464), S. 26514.

<sup>466</sup> Artikel 144*bis* § 2 GGB.

<sup>467</sup> Artikel 143 § 1 und 144*bis* § 1 GGB.

<sup>468</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26502; Föderalstaatsanwalt, (Fn. 464), S. 1.

<sup>469</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26506.

- Sicherstellung der Ausführung gerichtlicher Sonderaufträge gemäß den Anträgen der Gerichtsinstanzen;
- Aufsicht über die Arbeitsweise des Dienstes für Korruptionsbekämpfung (OCRC);
- Vorsitz des Aufsichtsorgans für die Informationsverwaltung. Dieses Kontrollgremium wacht über die Einhaltung der Vorschriften bezüglich des Zugriffs auf die nationale Zentraldatenbank und der Informationsübermittlung an diese Datenbank<sup>470</sup>.

Des weiteren ist die Bundesstaatsanwaltschaft für die Koordinierung der Strafverfolgung verantwortlich<sup>471</sup>. Ziel ist es, Zuständigkeitskonflikte zwischen Gerichtsinstanzen, die sich mit zusammenhängenden Strafsachen befassen, im Wege der Absprache zu vermeiden. In diesem Sinne weist die Bundesstaatsanwaltschaft Strafsachen einer bestimmten Staatsanwaltschaft bzw. einem Untersuchungsrichter zu oder regt den Informationsfluss und -austausch ungeachtet der Art der Strafhandlung an<sup>472</sup>.

Auch fördert der Bundesstaatsanwalt die internationale Zusammenarbeit<sup>473</sup>. Auf Anfrage belgischer oder ausländischer Behörden unterstützt er den Vollzug von Rechtshilfeersuchen, insbesondere durch deren beschleunigte Weiterleitung und Koordination. Schließlich vermittelt die Bundesstaatsanwaltschaft juristische Informationen und unterstützt die Koordination von

---

<sup>470</sup> Föderalstaatsanwalt, (Fn. 464), S. 1.

<sup>471</sup> Artikel 144<sup>quater</sup> GGB.

<sup>472</sup> Vgl. Föderalstaatsanwalt, (Fn. 464), S. 2.

<sup>473</sup> Artikel 144<sup>quater</sup> GGB.

Untersuchungen auf internationaler Ebene. Des weiteren ist die Föderalstaatsanwaltschaft zentrale Anlaufstelle für Gerichtsinstanzen und internationale Institutionen. Hierzu zählen beispielsweise die internationalen Strafgerichtshöfe, das Europäische Justizielle Netz, Eurojust, Olaf, Europol, Interpol etc<sup>474</sup>.

Zudem bewilligt die Bundesstaatsanwaltschaft grenzüberschreitende Polizeikooperationen, wenn Belgien für die Begehung von Straftaten Bestimmungs- oder Durchzugsland ist.

Die Ausübung der Strafverfolgung erfolgt anhand einer begrenzten Liste von Straftaten<sup>475</sup>:

- Verbrechen und Vergehen gegen die Staatssicherheit;
- Androhung von Attentaten, Diebstahl von Nuklearmaterial sowie Verstöße gegen Maßnahmen zum Schutz von Nuklearmaterial;
- organisierter Menschenhandel;
- illegaler Waffenhandel;
- schwere internationale Menschenrechtsverletzungen;
- kriminelle Bandenbildung und organisierte Kriminalität.

Komplementär hierzu kann die Föderalstaatsanwaltschaft eine Strafverfolgung anhand folgender Kriterien vornehmen:

- das Sicherheitskriterium<sup>476</sup>, welches Straftaten umfasst, die unter Gewaltanwendung gegen Personen oder Sachen aus ideologischen oder politischen Gründen zur Durchsetzung dieser

---

<sup>474</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26505.

<sup>475</sup> Artikel 144ter § 1 Nr. 1, 4 und 5 GGB.

<sup>476</sup> Artikel 144ter § 1 Nr. 3 GGB.

Ziele mittels Terror, Einschüchterung oder Bedrohung begangen werden<sup>477</sup>;

- das geografische Kriterium<sup>478</sup>, welches Straftaten vorsieht, die in erheblichem Maße mehrere Gerichtsbezirke betreffen oder eine internationale Dimension aufweisen<sup>479</sup>.

Die Bundesstaatsanwaltschaft wird tätig, wenn sie vom Staatsanwalt des Königs, dem Generalstaatsanwalt oder dem Arbeitsauditor über die Straftat in Kenntnis gesetzt wurde (es besteht Informationspflicht<sup>480</sup>). Sie kann jedoch auch von sich aus tätig werden. Bei Erhebung einer Klage oder Strafanzeige von Seiten internationaler Institutionen oder ausländischer Gerichte wird die Bundesstaatsanwaltschaft ebenfalls aktiv<sup>481</sup>.

Ob ein Verfahren tatsächlich eingeleitet wird, entscheidet der Bundesstaatsanwalt<sup>482</sup>, gegebenenfalls in Absprache mit der Behörde, die den betreffenden Bescheid erteilt hat.

Bei der Ausführung der Koordinationsaufgaben, der Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit sowie der Analyse strafrechtlicher Aspekte wird die Bundesstaatsanwaltschaft von spezialisierten Diensten der Generaldirektionen der Bundespolizei unterstützt<sup>483</sup>.

---

<sup>477</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26502.

<sup>478</sup> Artikel 144ter § 1 Nr. 3 GGB.

<sup>479</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26502; Föderalstaatsanwaltschaft, (Fn. 464), S. 2.

<sup>480</sup> Artikel 144ter §§ 2 und 4 GGB.

<sup>481</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26508.

<sup>482</sup> Wobei dieser Entscheidung ein in einem gemeinsamen Rundschreiben des Justizministers und des Kollegiums der Generalstaatsanwälte dargelegtes Verfahren zugrunde gelegt wird.

<sup>483</sup> Belgisch Staatsblad, (Fn. 464), S. 26504.

Bei ihren Ermittlungen nimmt sie die Einrichtungen der Bundespolizei in Anspruch, insbesondere die Kriminaldienststellen (SJA/GDA) und die Dienststellen zur Bekämpfung von Korruption (CDBC/OCRC) bzw. zur Bekämpfung der organisierten Wirtschaft- und Finanzkriminalität (OCDEFO/CDGEFID)<sup>484</sup>.

#### *2.1.3.2.3. Ergebnis*

Würde das System der belgischen Bundesstaatsanwaltschaft auf das Verhältnis Eurojust und Europäischer Staatsanwalt übertragen, so würde es in etwa der oben beschriebenen Fusion gleichkommen. Eurojust wäre die hier beschriebene Schnittstelle der gemeinsamen Zusammenarbeit und als Informationslieferant agieren. Der Europäische Staatsanwalt hingegen würde die Strafverfolgung bei begrenzten Straftatbeständen leiten und möglicherweise die Aufsicht über die Europäische Polizei (Europol) übernehmen.

Grundsätzlich erscheint dieses Modell auf jeden Fall einer näheren Diskussion würdig, da eine Fusion einen Mehrwert für die gemeinsame Kooperation von Eurojust und Europäischem Staatsanwalt darstellen würde. Zwischen beiden Einrichtungen würde ein reger Dialog bestehen, der in Anbetracht des allgemeinen Sachzusammenhangs ihrer Tätigkeitsfelder eine

---

<sup>484</sup> Vgl. Föderalstaatsanwaltschaft, (Fn. 464), S. 2f.

notwendige Voraussetzung für eine effektive Strafverfolgung darstellt.

Fraglich ist nur, ob die Mitgliedstaaten bereit sein würden, Eurojust in dieser Art und Weise umzustrukturieren. Denn der Europäische Staatsanwalt wäre wie oben angesprochen ein „primus inter pares“ durch seine weiterreichende Kompetenz der Anklageerhebung und Strafverfolgung. Er wäre dementsprechend der „Vorsteher“ dieses Konstruktes und damit Eurojust übergeordnet.

## 2.2. Bewertung der Konventsarbeit

### 2.2.1. Vorentwurf:

#### *Schaffung eines Staatsanwaltes innerhalb von Eurojust*

Das Präsidium des Europäischen Konvents<sup>485</sup> machte am 14. März 2003 den Vorschlag, die Staatsanwaltschaft solle innerhalb<sup>486</sup> von Eurojust angesiedelt werden. Es fragt sich mithin, was es bedeuten würde, wenn der Europäische Staatsanwalt innerhalb der Struktur Eurojust eingebettet würde.

Soll eine Struktur innerhalb einer anderen angesiedelt werden, so ist davon auszugehen, dass hiermit eine Art der Unterordnung beabsichtigt wird. In diesem Fall scheint es, als müsste sich der Europäische Staatsanwalt in die Struktur Eurojust eingliedern.

---

<sup>485</sup> Europäischer Konvent, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Entwurf von Artikel 31 des Teils I, Entwurf von Artikeln des Teils II, CONV 614/03, S. 28.

<sup>486</sup> Aus dem englischen Originaltext wurde „within Eurojust“ auf „bei Eurojust“ übersetzt. Dies ist jedoch falsch, da „within“ eindeutig mit „innerhalb“ übersetzt werden muss.



Dies würde dazu führen, dass die vorgesehene hierarchisierte, flexible sowie weisungsfreie Struktur der Europäischen Staatsanwaltschaft in Frage gestellt würde. Es könnte sogar so weit führen, dass Eurojust darüber entscheidet, welche Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Europäischen Staatsanwaltes fallen. Diesem würde es lediglich obliegen, den Mitgliedsstaat zu bestimmen, der die staatsanwaltlichen Ermittlungen durchführen sollte. Folglich würde es sich bei der Europäischen Staatsanwaltschaft nur dem Namen nach um eine solche handeln.

Die Kommission teilt richtigerweise die Meinung, dass die Schaffung einer „echten“ Staatsanwaltschaft - weisungsfrei und unabhängig - erfolgen müsste. Würde dies nicht gewährleistet, so wäre seine Neutralität und damit Objektivität bei den Ermittlungen nicht garantiert. Ein spezielles Organ der Rechtspflege, das eine Staatsanwaltschaft im herkömmlichen Sinne zweifelsohne darstellt, muss diese Voraussetzungen jedoch unbedingt mit sich bringen. Andernfalls würde sie bei den einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Organen und Einrichtungen der Europäischen Union auf Misstrauen und Ablehnung stoßen. Um also die Merkmale einer „echten“ Staatsanwaltschaft sicherzustellen, erscheint die Formulierung „within bzw. „innerhalb von Eurojust“ als ungünstig.

Von Seiten der Kommission stieß dieser Passus konsequenterweise auf Ablehnung, weshalb nach einer etwas weicheren Tonalität gesucht wurde („in the framework of Eurojust“). Damit soll gewährleistet werden, dass es bei einer

wirklichen Staatsanwaltschaft mit hierarchisierter und flexibler Struktur bleibt.

### 2.2.2. *Endgültige Fassung:*

#### *Schaffung einer Staatsanwaltschaft ausgehend von Eurojust*

Der Verfassungsentwurf selbst deutet die künftige Weiterentwicklung Eurojusts zu einer echten Europäischen Staatsanwaltschaft zumindest an. Art. III-175 Abs. 1 S.1 besagt, dass durch ein Europäisches Gesetz des Ministerrates ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft eingesetzt werden kann.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, was mit „ausgehend von“ gemeint ist. Auffällig ist in diesem Sinne, dass „ausgehend von“ fast das Gegenteil von „innerhalb“ bedeutet.

Es ist also festzustellen, dass auch die Konventsversammlung zu dem Schluss kam, dass eine Eingliederung des Europäischen Staatsanwaltes in das Gefüge Eurojust wenig sinnvoll wäre; dies aus den schon oben genannten Gründen der Gewährleistung einer echten Staatsanwaltschaft, ausgestattet mit unabhängigen Handlungsvollmachten und Weisungsfreiheit.

Die Formulierung „ausgehend von“ bietet ein denkbar breites Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten. Hierdurch wird ein zögerliches und schrittweises Vorgehen bei der Zuweisung von Kompetenzen möglich. Es könnte beispielsweise vorerst festgelegt werden, dass sich der Europäische Staatsanwalt vor seinen Ermittlungen die Erlaubnis der Mitgliedstaaten einholen

muss. Falls eine Strafverfolgung von Seiten der Nationalstaaten nicht erwünscht wird, könnte er als Koordinierungsstelle fungieren, ähnlich wie Eurojust. Man müsste in diesem Fall jedoch gewährleisten, dass eine Informationspflicht über die laufenden Fälle der Mitgliedstaaten besteht.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass man eine Europäische Staatsanwaltschaft langsam aus Eurojust entstehen und später als unabhängige Institution neben dem Amt agieren lässt. Auch könnte Eurojust als Keimzelle einer Staatsanwaltschaft fungieren und beide Einrichtungen später zu einer Einheit verschmelzen.

Es wird deutlich, dass die weit gefasste Formulierung „ausgehend von“ eine Teilintegration, eine Fusion oder sogar eine spätere Trennung beider Institutionen zulassen würde. Es liegt demzufolge bei den Mitgliedstaaten, für welchen Weg sich diese entscheiden werden. Von Vorteil ist bei der Wahl dieser Begrifflichkeit jedenfalls, dass der Weg hin zu einer echten Staatsanwaltschaft offen steht. Die Einrichtung einer solchen Staatsanwaltschaft würde ein revolutionärer Schritt in der Entwicklung der europäischen justiziellen Zusammenarbeit bedeuten. Er würde eine europäische Koordinierungsstelle (Eurojust), die lediglich für eine erleichterte Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden zuständig ist, ersetzen.

### 2.3. Ergebnis

Der von der Kommission ursprünglich favorisierte Ansatz einer getrennten Errichtung des Europäischen Staatsanwaltes neben Eurojust stellt einen inakzeptablen Lösungsweg für ein vereintes Europa dar. Gerade Eurojust als „Kontaktbörse“ für bilaterale Direktkontakte der nationalen Staatsanwaltschaften und als Informationsstelle für justizielle Belange würde in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Staatsanwalt zu einer effektiveren und schnelleren Strafverfolgung auf europäischer Ebene führen.

Diese These wird durch den Verfassungsentwurf des Konventes verstärkt. In Artikel III-174 enthält der Verfassungsentwurf eine Reihe neuer EU-Kompetenzen. Eurojust soll u.a. in Art. III-174 Abs. 2 a) die „Einleitung und Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen, die von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, insbesondere bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ als Aufgabenfeld erhalten.

Es wäre nicht sinn- und zweckmäßig, zwei Institutionen aufrecht zu erhalten, die jeweils die Kompetenz inne haben, Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Vielmehr ist an dieser Stelle eine gemeinsame Vorgehensweise und die Bündelung der Handlungsmechanismen geboten.

Einen erheblichen Zeitverlust, den zwei voneinander getrennte Systeme mit sich bringen würden, kann man sich bei der

Strafverfolgung auf europäischer Ebene nicht leisten. Straftäter ändern bekanntlich überraschend ihren Wohnsitz bzw. Aktionsraum und verlegen diesen in ein anderes Mitgliedsland. Sie lösen im Verdacht stehende Vereinigungen in kürzester Zeit auf und formieren ähnliche Strukturen im anliegenden Grenzgebiet neu. Diese Form der Kriminalität wird nicht ohne Grund als organisiert bezeichnet. Schon heute hat man die größten Probleme, ihrer mächtig zu werden. Nationale Grenzen stellen für Straftäter keine entscheidenden Hindernisse mehr dar. Europa wird von ihnen als einheitlicher Wirtschafts- und Aktionsraum verstanden.

Eine effektive Strafverfolgung scheitert schon heute an der kaum überschaubaren Vielfalt divergierender Übereinkommen und dem in vielen Staaten gelegenen Tat- oder Erfolgsort. Positive oder negative Kompetenzkonflikte zwischen mehreren Mitgliedstaaten behindern somit die Aufklärung und die organisierte Kriminalität weiß dies zu nutzen.

Die Zukunft einer langfristigen Schaffung eines Europäischen Sicherheitsraumes kann folglich nur in der Kooperation aller Kriminalitätsbekämpfungsmechanismen auf nationaler und europäischer Ebene liegen.

Die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa ist wie fast keine andere Politik mit so großen nationalen Vorbehalten konfrontiert. Für eine gemeinsame Sicherheitspolitik, die den Bedürfnissen der Zeit angepasst ist, ist die Zusammenführung der

Handlungsinstrumente von großer Wichtigkeit. Politische Motivationen dürfen diesen Prozess nicht länger aufhalten.

So kommt für den konkreten Fall Eurojust nur eine Kooperation mit dem Europäischen Staatsanwalt in Betracht. Es ist unabdingbar, dass beide Institutionen mit gleicher Zielsetzung zusammengeführt werden, um nicht weitere Kompetenzkonflikte und damit Reibungsverluste auf europäischer Ebene zu verursachen.

Wie diese Kooperation aussehen mag, ob in Form einer Teilintegration oder gar Fusion, liegt bei den Mitgliedstaaten. Am sinnvollsten erscheint konsequenterweise die oben erläuterte Vollintegration, die zu einer erheblichen Minimierung der Reibungsverluste führen würde. Fraglich ist aber, ob die Mitgliedstaaten einer derartigen Veränderung von Eurojust zustimmen würden. Es ist davon auszugehen, dass vorerst eine Teilintegration erfolgen wird. Der Europäische Staatsanwalt würde in diesem Fall als ein 16. Mitglied von Eurojust partizipieren. Auch dieser Ansatz ist als ein erfolgversprechender anzusehen.

### 3. Mögliche Integration nach Einsetzung des Staatsanwaltes

Sobald Klarheit über das künftige Verhältnis Eurojust und Europäischem Staatsanwalt besteht, ist es erforderlich, sich der Frage zu widmen, was mit dem Betrugsbekämpfungsamt Olaf und der Polizeistelle Europol geschehen soll. Denn auch hier kann

mit Gewissheit vorausgesagt werden, dass diese beiden Instrumente in der jetzigen Form neben einer Europäischen Staatsanwaltschaft nicht bestehen können. Es ist notwendig, die hier vorhandenen Potentiale zu bündeln und die oft zusammenhängenden Zuständigkeiten neu zu koordinieren bzw. zu definieren.

### 3.1. Verhältnis Olaf-Europäischer Staatsanwalt

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung als direkter Ansprechpartner der nationalen Polizei- und Justizbehörden wird durch die Aufdeckung von rechtswidrigen Handlungen gegen die finanziellen Gemeinschaftsinteressen innerhalb der Verwaltungsuntersuchungen die selbe materielle Zielrichtung haben wie der Europäische Staatsanwalt durch seine strafrechtlichen Ermittlungen<sup>487</sup>. Auch werden beide Organe über ähnliche Handlungsmöglichkeiten verfügen. Insofern ist es erforderlich, die zukünftige Rolle und Struktur von Olaf und sein Verhältnis zur Europäischen Staatsanwaltschaft eindeutig zu bestimmen.

Das Grünbuch bleibt hinsichtlich der zukünftigen Rolle beider Einrichtungen sehr unbestimmt. Die Kommission stellt lediglich fest, dass Status und Aufgaben von Olaf im Lichte der Befugnisse der künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft neu überdacht werden müssen. Als Fragen wirft die Kommission in diesem Zusammenhang auf, inwieweit Olaf die Befugnis übertragen

---

<sup>487</sup> Vgl. Bubnoff, (Fn. 14), S. 223.

werden könnte, strafrechtliche Ermittlungen innerhalb der EU-Organen, Einrichtungen, Ämter und Agenturen durchzuführen und ob die funktionelle Dualität aufrechterhalten werden sollte<sup>488</sup>. Hierauf wird nachfolgend unter anderem näher eingegangen.

### *3.1.1. Olaf als Hilfsbeamter des Staatsanwaltes*

Der vornehmliche Grund für die Beschränkung von Olaf auf verwaltungsrechtliche Kontrollen liegt darin, dass die Mitgliedstaaten eine strafrechtliche Ermittlungskompetenz der EU bisher nicht billigen<sup>489</sup>. Sollten die Nationalstaaten beschließen, eine Europäische Staatsanwaltschaft zu schaffen, würde dies einen Durchbruch in dieser Frage bedeuten. Der Kompetenzbereich von Olaf würde sich hierdurch aber nicht verändern.

Überlegenswert wäre daher, die Kompetenz von Olaf mit der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen unter Beachtung aller Beschuldigtenrechte zur Unterstützung des Europäischen Staatsanwaltes auszuweiten. Dies würde den Europäischen Staatsanwalt bei seiner Tätigkeit erheblich entlasten, nachdem er selber kaum in der Lage sein wird, solche Ermittlungen zu tätigen. Er hätte schließlich die Option, die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden um die Vornahme der externen

---

<sup>488</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 74, 75.

<sup>489</sup> Vgl. dazu Art. 1 Verordnung Nr. 2185/96, (Fn. 53), S. 2; EuGH „Grundig“, Slg. 1966, S. 385; EuGH „Boehringer“, Slg. 1970, S. 769 802; EuGH „AM & S“, Slg. 1982, S. 1611; sowie aus dem Schrifttum: Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 69; Kuhl/Spitzer, Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, EuZW 1998, S. 42; Pradel/Corstens,



Ermittlungen zu ersuchen oder aber Olaf - im Falle erweiterter Kompetenzen - mit der internen Ermittlungstätigkeit zu betrauen. Olaf würde als „Hilfsbeamter“<sup>490</sup> des Staatsanwaltes oder „Officier de Police Judiciaire“ den Status der Polizeien der Mitgliedstaaten einnehmen<sup>491</sup>, in denen das für die Vornahme strafrechtlicher Ermittlungen betraute justizielle Organ die Kompetenzen an die Polizei delegiert<sup>492</sup>.

Olaf würde also im Verhältnis zum Europäischen Staatsanwalt in erster Linie die Rolle eines Informationslieferanten mit strafrechtlichen Ermittlungsbefugnissen spielen. In diesem Sinne würde das Amt u.a. Erkenntnisse für den erforderlichen Anfangsverdacht zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens sammeln. Diese Informationsobliegenheit wäre gegebenenfalls in eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Europäischen Staatsanwalt umzugestalten<sup>493</sup>. Diese Form der Zusammenarbeit wäre höchst effektiv, nachdem es bereits heute oftmals das Verdienst von Olaf ist, dass es zur Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in den Mitgliedstaaten kommt.

---

Droit Pénal Européen, S. 21; Ligeti, Acta Juridica Hungarica 1998, S. 58 f.; Tonra, The Politics of Justice, in: Barrett, Justice Cooperation in the European Union, S. 50 f.

<sup>490</sup> Vgl. § 152 GVG.

<sup>491</sup> In kontinentalen Rechtsordnungen.

<sup>492</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 69.

<sup>493</sup> Befürwortend: Österreichische Vereinigung für Europäisches Strafrecht, (Fn. 371), S. 19; Republik Österreich, Ministerium für Justiz, (Fn. 366), S. 21.

### *3.1.2. Rechtskontrolle über Olaf*

Klärungsbedürftig wäre schließlich noch, ob Olaf den Weisungen des Europäischen Staatsanwaltes und somit seiner Kontrolle unterworfen sein sollte.

Olaf wird bislang durch den eigens für das Betrugsbekämpfungsamt errichteten Überwachungsausschuss kontrolliert. Der Überwachungsausschuss kann auf eigene Initiative Stellungnahmen abgeben, darf sich aber nicht in die laufenden Ermittlungen einschalten<sup>494</sup>. Seine Einflussnahme auf die internen Abläufe von Olaf sind demnach begrenzt. Dies hat zur Folge, dass eine institutionelle Kontrolle in Form von einer administrativen und justiziellen Einbindung nicht mehr möglich ist.

Theoretisch könnte zwar der Rat nach den allgemeinen Regeln des Art. 173 EGV bzw. Art. 175 EGV wegen der Verletzung des EGV oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm<sup>495</sup> Klage vor dem EuGH erheben<sup>496</sup>. Jedoch wird bereits aufgrund der Ermessensentscheidung des Direktors bei den betreffenden Vorschriften eine effektive Kontrolle nicht garantiert<sup>497</sup>.

---

<sup>494</sup> Art. 11 Abs. 1 der VO 1073/99, ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, S. 1.

<sup>495</sup> Art. 280 EGV und die Rechtsgrundlagen der Betrugsbekämpfung.

<sup>496</sup> Klage gegen die Kommission, "innerhalb (derer) Verwaltungsstruktur" Olaf geschaffen wurde (Erwägungsgrund 4 der VO 1073/99).

<sup>497</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 70 f.

Auch das neu ergangene Urteil des Gerichtes erster Instanz vom 18.12.2003<sup>498</sup> bestätigt die hier beschriebenen Mißstände. Der Kläger ist in seinem Begehren damit gescheitert, dass Olaf die Verpflichtung treffe, einer Einrichtung oder Person mitzuteilen, dass die Aufnahme von Ermittlungen oder Untersuchungen über sie eingeleitet werde. Die mangelnde Mitteilung hatte hier zur Folge, dass dem Kläger keine Gelegenheit gegeben wurde, sich zum ihn belastenden Sachverhalt zu äußern, bevor entsprechende Schlussfolgerungen gezogen wurden.

Das Gericht erster Instanz begründet seine abschlägige Urteilsfindung damit, dass Olaf erst unter eine gerichtliche Kontrolle falle, wenn die Behörde, also hier die Kommission, eine endgültige Entscheidung über den Ermittlungsvorgang getroffen habe. Während der Ermittlungen von Olaf sei keine Kontrolle vorgesehen, weshalb auch keine Mitteilungspflicht bestehe. Dies leitet das Gericht aus dem allgemeinen Grundsatz her, dass eine Verwaltungskontrolle erst stattfindet, wenn eine Entscheidung seitens der Behörde ergangen ist.

Das Urteil macht auf eklatante Weise deutlich, dass es einer Änderung des geltenden Regelwerkes bedarf, wenn wie hier während externer Untersuchungen des Olaf eine Kontrolle gänzlich fehlt. Überarbeitet werden müssen insbesondere die Bestimmungen über die Untersuchungen des Olaf, die Verfahrensgarantien, die Verknüpfung der Olaf-Tätigkeit mit Justiz-, Disziplinar- und Verwaltungsverfahren sowie die

---

<sup>498</sup> Rechtssache T-215/02: Santiago Gómez-Reino gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

rechtlichen und politischen Verantwortlichkeiten der Olaf-Tätigkeiten<sup>499</sup>.

Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Kommission mit ihrem Verordnungsentwurf zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf)<sup>500</sup> gemacht. Dieser Kommissionsvorschlag sieht eine Verbesserung des Informationsaustausches von Olaf und den EU-Organen sowie eine Ausweitung der Verfahrensgarantien vor. So sollen neue Bestimmungen u.a. die operative Effizienz des Olaf steigern und die Verfahrensgarantien für Betroffene bzgl. Anhörung und Inkenntnissetzung stärken. Ferner soll neu geregelt werden, wann und wie das Amt die von seinen Untersuchungen betroffenen Organe zu informieren hat. Auch möchte die Kommission dem Olaf-Überwachungsausschuß in seiner Funktion als Kontrollbehörde der Olaf-Untersuchungen mehr Gewicht beimessen.

Der Olaf-Überwachungsausschuss begrüßt in seiner Stellungnahme<sup>501</sup> grundsätzlich die vorgelegten Änderungsvorschläge der Kommission. Diese könnten dazu führen, dass eine umfassende Anwendung der geltenden Bestimmungen bewirkt und Olaf effizienter und unabhängiger

---

<sup>499</sup> Vgl. Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme Nr. 1/04 zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), S. 4.

<sup>500</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), 10.02.2004, KOM(2004) 103 endgültig.

<sup>501</sup> Vgl. Stellungnahme des Olaf, Nr. 1/04, (Fn. 499), S. 3.

würde. Beibehalten möchte der Olaf-Überwachungsausschuss jedoch mit Recht seinen gegenwärtigen Status und damit auch den seiner Mitglieder. Bisher setzen sich die Mitglieder aus einer außerhalb der Gemeinschaftsorgane angesiedelten Gruppe von externen Persönlichkeiten zusammen. Damit wurde gewährleistet, dass der Ausschuss die für seine Ausübung der Überwachungsfunktion entsprechende Unabhängigkeit gegenüber der Kommission besitzt. Würde jedoch wie von der Kommission vorgesehen ein Überwachungsausschuss mit echter bzw. gestärkter Kontrollbefugnis eingerichtet, so müssten dessen Mitglieder durch Vollmitglieder ersetzt werden. Infolge dessen würden diese auch ein Arbeitsentgelt der Europäischen Institutionen (Kommission) beziehen. Des weiteren müsste dem Ausschuss bei einer solchen Reform die Entscheidungsbefugnis über die Durchführung der Olaf-Untersuchungen übertragen werden.

Es ist abzusehen, dass diese Vorsätze dazu führen würden, dass die so wichtige Unabhängigkeit des Ausschusses in Frage gestellt würde. Alleine schon die materielle Abhängigkeit zu den Institutionen würde eine objektive Kontrolltätigkeit gefährden. Aber auch die Tatsache, dass der Ausschuss für die Olaf-Untersuchungen Mitverantwortung übernehmen soll, spricht nicht für eine neutrale Position, die für eine Kontrollinstanz unbedingt notwendig ist. Die von der Kommission gewollte Stärkung des Olaf-Überwachungsausschusses in der hier vorgeschlagenen Form ist daher abzulehnen.

Die einzig sinnvolle Lösung stellt in diesem Zusammenhang die Übertragung der bisher fehlenden Aufsichts- und

Kontrollfunktion über Olaf auf den Europäischen Staatsanwalt dar. Diese Form der Kontrolle gehört zum tradierten Rechtsbestand der Mitgliedstaaten mit einer Rechtsordnung kontinentaler Prägung<sup>502</sup>. Dies wird aus einem Ländervergleich deutlich:

In den kontinentalen Rechtsordnungen klassischer Prägung (Österreich, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden) leitet eine Justizbehörde oder ein Justizorgan die strafrechtlichen Ermittlungen mit Unterstützung der Polizei. In Italien gilt dies ebenfalls, obwohl es ansonsten durch ein angelsächsisches Strafverfahren geprägt ist. Das mit der Ermittlung betraute Justizorgan differiert jedoch von Land zu Land: In Italien, Deutschland und den Niederlanden<sup>503</sup> ist jeweils die Staatsanwaltschaft die gesetzliche „Herrin“ des Verfahrens, während in Österreich<sup>504</sup> der Untersuchungsrichter Hauptakteur der Vorermittlungen ist. In Frankreich<sup>505</sup> wird die gerichtliche Voruntersuchung durch den Untersuchungsrichter vorgenommen, während der Staatsanwalt die polizeilichen Ermittlungen überwacht. Das justizielle Organ hat während des Ermittlungsverfahrens zu jeder Zeit eine Weisungsbefugnis gegenüber der Polizei<sup>506</sup>. Daneben hat die Polizei die Pflicht, den

---

<sup>502</sup> Vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 71.

<sup>503</sup> Vgl. Van Riel Bas, Landesbericht Niederlande, in: Gleß/Grote/Heine, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol, 2001. In den Niederlanden kann der Untersuchungsrichter seit der Reform vom 01.02.2000 unter bestimmten Umständen auch selbst eine gerichtliche Voruntersuchung einleiten.

<sup>504</sup> Vgl. Zerbes, Landesbericht Österreich, (Fn. 503).

<sup>505</sup> Vgl. Leblois-Happe Jocelyne/Barth Holger, Landesbericht Frankreich, (Fn. 503).

<sup>506</sup> Vgl. Voß Thomas, Landesbericht Deutschland, Leblois-Happe/Barth, Landesbericht Frankreich; Caianiello Michele/Orlandi Renzo, Landesbericht Italien, Faure/van Riel, Landesbericht Niederlande; weitgehend auch für Österreich: Zerbes, Landesbericht Österreich, (Fn. 503).

Verdacht einer Straftat dem sachleitungsbefugten justiziellen Organ mitzuteilen<sup>507</sup>.

In Dänemark<sup>508</sup> ist die Polizei für das Ermittlungsverfahren in weiten Kriminalitätsbereichen zuständig. Die Sachleitung und Aufsicht wird durch den jeweils zuständigen Polizeipräsidenten ausgeübt. Der Staatsanwaltschaft steht zur Kontrolle der Ermittlungen ein Weisungsrecht zu. Darüber hinaus ist sie für Dienstaufsichtsbeschwerden und Strafverfahren gegen Polizeibeamte zuständig<sup>509</sup>.

In Italien<sup>510</sup> werden die strafrechtlichen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft als justizielle Behörde mit gewisser Unabhängigkeit wahrgenommen. Die Gerichtspolizei ist hierbei den Weisungen der Staatsanwaltschaft unterworfen und ist verpflichtet, ihr bekannte Straftaten zu melden<sup>511</sup>.

Es erscheint daher sinnvoll, Olaf als „Hilfsbeamten“ des Europäischen Staatsanwaltes fungieren zu lassen und seinen Weisungen zu unterwerfen<sup>512</sup>. Dies entspräche dem Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei in den kontinentalen Rechtsordnungen. Zudem würde Olaf endlich einer institutionellen Kontrolle unterliegen, womit u.a. die Legitimität

---

<sup>507</sup> Vgl. bspw. Caianiello/Orlandi, Landesbericht Italien; Faure/van Riel, Landesbericht Niederlande, (Fn. 503).

<sup>508</sup> Vgl. Cornilis Katrin, Landesbericht Dänemark, (Fn. 503).

<sup>509</sup> Vgl. Cornilis, Landesbericht Dänemark, (Fn. 503).

<sup>510</sup> Vgl. Caianiello/Orlandi, Landesbericht Italien, (Fn. 503).

<sup>511</sup> Zu diesem Abschnitt, vgl. Max-Planck-Institut, (Fn. 343), S. 71-73.

<sup>512</sup> Befürwortend: Stellungnahme des Deutschen Richterbundes, (Fn. 368), S. 14.

und Wirksamkeit der internen Untersuchungen gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 sichergestellt würde<sup>513</sup>.

Schließlich sollten die unter der Aufsicht der Europäischen Staatsanwaltschaft vorgenommenen Handlungen, wenn sie die individuellen Freiheiten und Grundrechte berühren, der Kontrolle des nationalen Richters, der die Funktion eines Richters im Ermittlungsverfahren hat, unterworfen werden.

Sollte das hier beschriebene Modell Zuspruch finden, würde die Funktion des Olaf-Überwachungsausschusses obsolet. Er könnte demzufolge abgeschafft werden. Nachdem die Einführung einer Europäischen Staatsanwaltschaft jedoch nach wie vor unrealistisch scheint, würde es sich als Hilfskonstruktion anbieten, einen Anwalt in der Untersuchungsphase (*avocat des libertés*) zu schaffen. Dies schlägt der *Olaf-Überwachungsausschuss* in seiner Stellungnahme 3/03 vor<sup>514</sup>. Dieser Anwalt wäre beim Sekretariat des Ausschusses angesiedelt. Er hätte die Aufgabe, Stellungnahmen des Ausschusses bzgl. der an Olaf gerichteten Beschwerden zu prüfen. Weiterhin würde er eine Überprüfung von Anträgen vornehmen, die Personen, die von Untersuchungen betroffen sind, an den Ausschuss gerichtet haben. Die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen diesem Anwalt und Olaf würden in

---

<sup>513</sup> In seiner Stellungnahme 3/2001 für das Europäische Parlament vom 6. September 2001 hat der Olaf-Überwachungsausschuss gravierende Probleme bei den von Olaf durchgeführten Untersuchungen festgestellt, insbesondere im Hinblick auf die Achtung der Rechte der Verteidigung und die richterliche Kontrolle der Untersuchungen, aber auch im Hinblick auf die gerichtliche oder disziplinarrechtliche Weiterverfolgung der Untersuchungen.

<sup>514</sup> Vgl. Stellungnahme Nr. 1/04 (Fn. 499), S. 4.



einer Vereinbarung festgeschrieben. Schließlich hätte Olaf die für eine wirksame interne Kontrolle erforderliche Struktur einzurichten.

### *3.1.3. Ausgliederung des Olaf aus der Kommission*

Olaf besitzt eine Doppelfunktion: Es ist einerseits eine Stelle zur Leistung von legislativer und strategischer Arbeit der Kommission, andererseits eine unabhängige Untersuchungseinrichtung. Hieraus ergeben sich unter anderem Unklarheiten bei der Umsetzung der Bestimmungen, auf die der Olaf-Überwachungsausschuss<sup>515</sup> bereits hingewiesen hat<sup>516</sup>. Als inakzeptabel erscheint vor allem die Tatsache, dass die Kommission, insbesondere der Juristische Dienst, für etwaige Beschwerden oder Zivilklagen aufgrund von Olaf-Untersuchungen zuständig ist. Auch dies resultiert daraus, dass Olaf operativ unabhängig, aber zugleich in die Struktur der Kommission eingegliedert ist<sup>517</sup>.

Der *Olaf-Überwachungsausschuss*<sup>518</sup> gelangt hierbei zu richtiger Schlussfolgerung: „Aus dieser Situation erwächst der Kommission ein potenzieller Interessenskonflikt, da sie nicht nur die finanziellen Interessen der Gemeinschaften, sondern zugleich

---

<sup>515</sup> Siehe insbesondere die Empfehlung P3 im Tätigkeitsbericht 1999-2000 und der Vorschlag P3 im Tätigkeitsbericht 2000-2001.

<sup>516</sup> Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme Nr. 2/03 zum Bericht der Kommission, Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), 18.06.03, S. 20 f.

<sup>517</sup> Vgl. Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme Nr. 2/03, (Fn. 516), S. 21.

<sup>518</sup> Olaf-Überwachungsausschuss, Stellungnahme Nr. 2/03, S. 21, (Fn. 516).

auch ihr Ansehen und das ihrer Beamten und Bediensteten schützen muss.“

Aufgrund dieser Probleme ist davon auszugehen, dass eine Neubewertung des Systems von Olaf erfolgen wird. Hierauf weist auch das Grünbuch hin<sup>519</sup>.

Status und Aufgaben von Olaf müssen jedoch gerade auch im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft überdacht werden. Sollte das Amt tatsächlich mit operativen Polizeiaufgaben betraut werden und somit die Funktion des „Hilfsbeamten“ der Europäischen Staatsanwalt erhalten, muss erwogen werden, die funktionelle Dualität von Olaf aufzuheben<sup>520</sup>.

Angezeigt wäre in diesem Sinne, Olaf völlig aus der Kommission auszugliedern<sup>521</sup>. Denn sollte das Amt die Befugnis zu strafrechtlichen Ermittlungen, insbesondere innerhalb der EU-Einrichtungen und Organe erhalten, müsste sichergestellt werden, dass es von der Kommission völlig unabhängig tätig werden kann. Die Grundlage hierfür sollte auf Ebene des EG-Vertrages geschaffen werden.

---

<sup>519</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 75.

<sup>520</sup> Ebenso Romano Prodi in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg über die Lage der Union: das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Union für 2004, DN: SPEECH/03/551 vom 18.11.03, S. 9.

<sup>521</sup> Offen hierzu: Brüner/Spitzer, (Fn. 296), S. 398; Österreichische Vereinigung für Europäisches Strafrecht, (Fn. 371), S. 19; Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins, (Fn. 378), S. 13.

### 3.2. Integration von Olaf und Europol

Europol ist die Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union, die sich mit Kriminalitätsinformationen und deren Analyse befasst. Die Verfolgung der organisierten Kriminalität, vor allem die der kriminellen Vereinigungen, zählt zu Europol's Hauptaufgaben.

Auch wenn Olaf bislang vornehmlich für die Betrugsbekämpfung zuständig ist, gibt es im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung, also auch mit Europol, Überschneidungen. Dies liegt daran, dass eine kriminelle Handlung meistens mehrere Straftatbestände erfüllt und somit Mischfälle auftreten.

Sollte schließlich der Europäische Staatsanwalt als ein weiteres Instrument der Kriminalitätsbekämpfung auf Europäischer Ebene hinzukommen, wird dessen Verhältnis zu Europol bzw. auch das zwischen Olaf und Europol klärungsbedürftiger denn je. Dies vor allem im Hinblick auf die geplante Erweiterung der Kompetenzen von Europol auf operative, möglicherweise sogar exekutive Befugnisse.

Wie ein künftige Integration zwischen Olaf, Europol und Europäischer Staatsanwaltschaft aussehen könnte, soll im Folgenden dargestellt werden.

### *3.2.1. Verstärkte Zusammenarbeit*

Es besteht schon heute ein Verwaltungsabkommen der Kommission mit Europol, in dessen Ergänzung Olaf noch ein spezifischeres eigenes Memorandum über die Zusammenarbeit vorbereitet<sup>522</sup>. Diese Verwaltungsvereinbarungen beziehen sich auf den gegenseitigen Informationsaustausch, die Kooperation der Ermittlungen sowie die technische und strategische Unterstützung. Doppelarbeit, sofern sie sich aus den unterschiedlichen Aufgabenbereichen ergeben könnte, sollte damit vorgebeugt werden.

Dennoch muss weiterhin eine noch bessere Zusammenarbeit angestrebt werden. Zur Verbesserung der Kooperation, zum Beispiel in Form von Informationsübermittlung, bedarf es nach Artikel 10 Absatz 4 und Artikel 18 des Europol-Übereinkommens eines einstimmigen Beschlusses des Rates. Angesichts dieser rechtlichen Beschränkungen findet zwischen beiden Einrichtungen kein nennenswerter Austausch statt<sup>523</sup>.

Sollte eine Europäische Staatsanwaltschaft geschaffen werden, ist deren Erfolg davon abhängig, dass sie und die schon bestehenden Einrichtungen kooperieren. Rechtliche Beschränkungen und Unklarheiten müssen schon im Vorfeld ausgeräumt werden, damit von Anfang an ein reger und fließender Informationsaustausch stattfinden kann. Nur so kann das System der Europäischen Verbrechensbekämpfung effektiv und schnell arbeiten. Es ist

---

<sup>522</sup> Bisher nicht veröffentlicht.

<sup>523</sup> Vgl. Bericht der Kommission, Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), (Fn. 443), S. 25.

jedoch nicht davon auszugehen, dass eine Fusion zwischen Olaf und Europol zwingend erforderlich sein wird. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass Europol keine operativen bzw. exekutiven Befugnisse erhält. Eine enge Zusammenarbeit - um ein Vielfaches intensiver als bisher - würde in diesem Fall das absolute Minimum an Integration darstellen, um eine kohärente Kriminalitätsbekämpfung auf EU-Ebene zu erreichen. Europol müsste schließlich verpflichtet werden, Olaf (sollte es als Hilfsbeamter des Staatsanwaltes fungieren) oder der Europäischen Staatsanwaltschaft selbst alle relevanten Information zur Verfügung zu stellen bzw. zu übermitteln. Ebenso müsste das Europäische Polizeiamt die entsprechenden Informationen von Olaf bzw. der Staatsanwaltschaft erhalten, um effektiv arbeiten zu können. Eine regelmäßige Beteiligung von Olaf an den Sitzungen des Europol-Verwaltungsrates und umgekehrt wäre zur Förderung der persönlichen Kontakte sehr sinnvoll und würde den gemeinsamen Dialog beider Einrichtungen erhöhen.

Um diese Art der Kommunikation und Zusammenarbeit zu ermöglichen bzw. umzusetzen, wäre es also dringend erforderlich, dass Abkommen geschaffen werden, die dies zulassen. Keinesfalls ist es akzeptabel - weder für die momentane Situation, noch für die Zukunft - den Status quo so wie er vorzufinden ist, zu belassen.

### 3.2.2. Fusion

Es erscheint jedoch wahrscheinlicher, dass Europol künftig operative bzw. exekutive Befugnisse erhalten wird. Schon jetzt enthält der EU-Verfassungsvertrag in Art. III-177 Abs. 2 die Möglichkeit einer Erweiterung der Kompetenzen von Europol u.a. durch eine Übertragung von Exekutivbefugnissen. Maßnahmen solcher Art dürfen jedoch nur gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden, was die Handlungsvollmachten wieder einschränkt. Dennoch sehen einige Mitgliedstaaten bzw. Regionen hierin einen Eingriff in ihre Souveränität, weshalb sie weitere Vollmachten für Europol gänzlich ablehnen<sup>524</sup>. Überwiegend wird jedoch die Meinung vertreten, dass der Aufgabenbereich Europolis erweiterbar sein müsse<sup>525</sup>.

Sollte Europol also operative oder gar exekutive Befugnisse erhalten, so bedürften zwei Fragen der Klärung: Wäre eine Fusion

---

<sup>524</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium über die Ergebnisse des Konventsentwurfes, S. 28; Änderungsanträge zum EU-Verfassungsvertrag, Hain/Tomlinson, Roche, Farnleitner, Kirkhope, Art. III-177 (ex-Artikel 22/III-172); bemerkbar auch durch die Ablehnung der spanisch-belgischen Europol-Initiative im Juli 2003 durch das Europäische Parlament: Die Initiative sah u.a. vor, dass Europol operative Aufgaben erhalten sollte und künftige Änderungen allein durch einen Ratsbeschluss ermöglicht werden sollten, da eine Ratifizierung von allen Mitgliedstaaten nach der Erweiterung noch schwerfälliger werden wird.

<sup>525</sup> Vgl. Fischer, Teufel, Wuermeling/Altmaier, Änderungsanträge zum EU-Verfassungsvertrag (ex-Artikel 22/III-172); Voraussetzung soll jedoch ein einstimmiger Ratsbeschluss sein; Nassauer, Pressemitteilung, Parlamentarische Kontrolle von Europol sichern - Neue Europol-Befugnisse nur bei Vergemeinschaftung, S. 1 f., [http://www.europarl.eu.int/ppe/tree/press/pcom99/com098\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/ppe/tree/press/pcom99/com098_de.htm) (Zugriffsdatum: 20.11.2003); Hayes/Busch, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001), Europol und Eurojust, Die politische Debatte leidet unter Rechtsillusionen, S. 1 ff, <http://www.cilip.de/ausgabe/69/europol.htm> (Zugriffsdatum: 20.11.2003); Storbeck, Europäischer Konvent, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 313/02, S. 4 f.

mit Olaf sinnvoll? Wer würde die rechtliche Kontrolle von Europol übernehmen?

Im Rahmen der organisierten Kriminalität sind die Zielsetzungen von Olaf und Europol teilweise die selben bzw. sind Überschneidungen nicht die Ausnahme. Vorausgesetzt Olaf würde als Hilfsbeamter der Europäischen Staatsanwaltschaft losgelöst von der Kommission Strafermittlungen vornehmen und Europol sollte operative bzw. exekutive Befugnisse erhalten, würden die Überschneidungen beider Einrichtungen weiter zunehmen. Beide Instrumente wären gleichermaßen befugt, Ermittlungshandlungen vorzunehmen. Um dieses Problem zu umgehen wäre es sinnvoll, beide Handlungsinstrumente zu verbinden und den Europäischen Staatsanwalt in ihren jeweils klar abgegrenzten Kompetenzbereichen mit Ermittlungsmaßnahmen zu unterstützen. Olaf wäre in diesem Sinne nach wie vor für den Aufgabenbereich des Schutzes der finanziellen Interessen zuständig und Europol für die Bekämpfung der schweren international organisierten Kriminalität, wenn zwei oder mehrere Mitgliedstaaten von der Tat betroffen sind. Dass Europol auch künftig einen weiten Zuständigkeitsbereich haben wird, geht aus dem EU-Verfassungsvertrag hervor, in dem Europol für jegliche grenzüberschreitende Kriminalität zuständig sein soll<sup>526</sup>. Sollte das Amt eine solche Kompetenzsteigerung erhalten, so wäre zwingend erforderlich, dass das Europol-Team vergrößert würde. Allerdings könnten Tätigkeiten von Europol nach wie vor nur in Zusammenarbeit mit den Polizeibeamten der Mitgliedstaaten

erfolgen, da eine eigene „Europol-Einheit“ nicht realisierbar ist. Hierfür fehlen die entsprechenden Mittel. Auch wäre eine Abkoppelung von den nationalen Polizeien für die so wichtige Kommunikation und Zusammenarbeit kontraproduktiv. Beide Stellen sollten sich nach wie vor als Einheit verstehen und die Ermittlungen gemeinsam durchführen.

Bei einer Fusion von Olaf und Europol wäre des weiteren von Vorteil, dass gemeinsame Ermittlungen bei gemischten Fällen durchgeführt werden könnten. Auch könnten beide Einrichtungen vorherige Absprache über die jeweilige Ermittlungszuständigkeit treffen und die erlangten Ergebnisse am Ende zusammenführen. Auf diese Weise könnte Doppelarbeit sowie ein Zeitverlust vermieden werden. Schließlich würde eine Fusion mit einer Verteilung der Zuständigkeiten durch ein einheitliches Statut und durch einen gemeinsamen Sitz zu einer erhöhten Kommunikation und damit zu einer Verminderung von Reibungsverlusten führen.

Die Vorstellung von gemeinsamen Ermittlungen liegt in weiter Zukunft. Vorerst würden wohl beide Einrichtungen eine eigene Rolle spielen: Olaf die der operationellen und Europol die der analytischen. Es ist anzunehmen, dass im Anschluss daran eine Trennung beider Einheiten nicht mehr nach eigenen Funktionen, sondern nach Sachgebieten<sup>527</sup> erfolgen wird. Erst wenn die „Drei-Säulenkonstruktion“ der Europäischen Union fällt, wird eine faktische Trennung nicht mehr vorhanden sein und die oben

---

<sup>526</sup> Art. III-177 (1) .VerfE.

<sup>527</sup> Z.B. Sachgebiet „Finanzielle Interessen“ und „Schwere Kriminalität“.



beschriebenen gemeinsamen Ermittlungen könnten realisiert werden.

Die Frage einer Fusion hängt nicht davon ab, wie weitreichend die Kompetenzen des Europäischen Staatsanwaltes sein werden. Nachdem der Verfassungsentwurf dem Europäischen Staatsanwalt nun nur den Zuständigkeitsbereich der finanziellen Interessen zuweist und nicht auch wie vorerst vorgesehen die der schweren Kriminalität, würde sie mit den gewonnenen Ermittlungsergebnissen von Olaf und Europol bei hinreichendem Tatverdacht Anklage in ihrem Kompetenzfeld erheben. Für Sachverhalte außerhalb ihres Verantwortungsbereichs wäre wie bisher die nationale Stelle für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens zuständig.

Sollte die Europäische Staatsanwaltschaft in Zukunft erweiterte Zuständigkeiten erhalten, so würde sie bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten die alleinige Sachleitungs- und Anklagebefugnis inne haben und von Ermittlungsergebnissen eines kohärenten und effektiven Systems von Olaf und Europol aufgrund ihrer Fusion profitieren.

In jedem Fall wird Europol seine Stellung als Informationslieferant und Kontaktstelle der Mitgliedstaaten nicht verlieren. Die Informationen würden jedoch durch die erweiterten Befugnisse von Europol und der engen Zusammenarbeit mit Olaf für die Mitgliedstaaten viel hochwertiger und ergiebiger sein als bisher.

Sollte also Europol erweiterte Befugnisse erhalten, so wäre eine Fusion mit Olaf von Vorteil. Vor allem dann, wenn Olaf ebenfalls mit Strafverfolgungskompetenzen ausgestattet wäre und als eine Art Hilfsbeamter der Europäischen Staatsanwaltschaft operieren würde. Um eine Fusion zu ermöglichen, ist es aber notwendig, dass die strukturellen Voraussetzung geschaffen werden. Hierzu zählt vor allem die im Verfassungsentwurf vorgesehene Abschaffung der „Drei-Säulen Konstruktion“ der EU sowie die Ausgliederung des Olaf aus der Kommission. Von Bedeutung ist auch die Schaffung eines einheitlichen Status und die Aufhebung rechtlicher Beschränkungen zur Förderung eines Informationsaustauschs zwischen Olaf und Europol.

### *3.2.3. Teilfusion*

Sollte es einigen Mitgliedstaaten mit einer gänzlichen Fusion zu weit gehen, so würde sich noch eine Teilfusion anbieten. In Betracht käme hierbei, dass lediglich die jeweiligen Intelligence-Einheiten von Olaf und Europol zusammengeschlossen würden.

In Bezug auf Olaf ist die Intelligence-Arbeit ein zentrales Hilfsmittel. Es trägt dazu bei, dass das Amt im Zuge der Sammlung und Auswertung strategischer und operativer Erkenntnisse als leistungsfähige Betrugs- und Korruptionsbeobachtungsstelle agieren kann. Fälle von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten sind in der Regel sehr komplex. Nur mit Hilfe von Recherchen aller zugänglichen Informationsquellen wird es möglich, ein Gesamtbild über den

Sachverhalt zu erstellen. Die Intelligence-Einheit sammelt und wertet also die Daten aus, die ihr zu Betrugsfällen gemeldet werden. Die Ergebnisse werden schließlich auch an die zuständigen Stellen der Institutionen und Mitgliedstaaten übermittelt<sup>528</sup>. Auf diese Weise können operative Maßnahme entsprechend koordiniert werden und ein effizientes sowie zeitnahes Vorgehen im gesamten Gebiet der Europäischen Union kann gewährleistet werden.

Nachdem Europol als Analyse- und Informationszentrale in seinem Kompetenzfeld die selben Tätigkeiten vornimmt, bietet sich eine Fusion beider Einheiten an. Auch hier wäre eine engere Zusammenarbeit, d.h. ein mehr an Kommunikation und gemeinsamem Austausch gewährleistet. Die jeweils gewonnenen Erkenntnisse könnten problemlos ausgetauscht werden und man könnte sich auf die Erfahrungswerte des anderen stützen. Zudem wäre bei gemischten Fällen eine gemeinsame Bearbeitung des Sachverhaltes möglich, was zu einer erhöhten Arbeitsleistung und zu präziseren Ergebnissen führen würde.

Es ist folglich festzustellen, dass auch schon eine Teilfusion ein geeignetes Mittel darstellen würde, um künftig die beiden Einrichtungen Olaf und Europol bei Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft untereinander abzustimmen. Sollten beide Handlungsinstrumente jedoch erweiterte Befugnisse

---

<sup>528</sup> Vgl. Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Olaf), Rechtsstaatlicher Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, 2002, S. 13, [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/publications/brochure/de.pdf](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/publications/brochure/de.pdf) (Zugriffsdatum: 20.11.2003).

erhalten, wäre es sinnvoll, dass auf allen Ebenen eine Kohärenz geschaffen würde, weshalb eine Gesamtfusion vorzuziehen wäre.

#### *3.2.4. Rechtskontrolle der Europäischen Staatsanwaltschaft*

Nicht erst seit der Debatte um die operativen Tätigkeiten Europol's ist klar, dass das Amt einer politischen und justiziellen Kontrolle bedarf<sup>529</sup>. Bisher hat man diese Forderung mit der Begründung abgetan, Europol sei nur eine Intelligence-Einheit ohne exekutive Befugnisse.

Die Vorschläge der Kommission<sup>530</sup> werfen nun mehr denn je die Frage nach einer justiziellen Kontrolle von Europol auf. Obgleich im Grünbuch ausdrücklich auf die geplante Ausweitung der Zuständigkeiten von Europol - insbesondere die Gewährung operativer Befugnisse - hingewiesen wird, enthalten die Kommissionsvorschläge keine Regelungen für etwaige Kontrollbefugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft in Bezug auf Europol. Unter dem Titel „Beziehungen zu den anderen Akteuren“<sup>531</sup> wird zwar auf das Verhältnis von Europäischer Staatsanwaltschaft zu Europol näher eingegangen. Jedoch ist in diesem Zusammenhang lediglich eine wechselseitige Ergänzung („Komplementarität“) erwähnt<sup>532</sup>.

---

<sup>529</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments, Ausschuss für zivile Bürgerrechte und interne Empfehlungen, Europol, 29.02.1996, A4-0061/96.

<sup>530</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 72 f.

<sup>531</sup> Vgl. Grünbuch, (Fn. 316), S. 71 f.

<sup>532</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer, (Fn. 463), S. 7.

Eine Kontrollinstanz muss den elementaren Anforderungen der juristischen Kompetenz und Objektivität genügen, weshalb in erster Linie Personen in Betracht kommen, die richterliche Funktionen wahrnehmen. Auch Beamte der Staatsanwaltschaft verfügen grundsätzlich über diese Qualifikation, sofern sie eine der richterlichen Unabhängigkeit vergleichbare sachliche Unabhängigkeit (z.B. in Italien) besitzen. Gleiches gilt dort, wo die notwendige Objektivität zur Erfüllung der Aufgabe als Organ der Rechtspflege bei grundsätzlich fortbestehender Weisungsgebundenheit gesetzlich verankert ist (Deutschland). Eine Übertragung von Kontrollbefugnissen auf die Staatsanwaltschaft stößt jedoch auf Bedenken, wenn sie selbst die Ermittlungen im Rahmen ihrer Sachleitungsbefugnis vorantreibt. Hier kann es bei der Abwägung des öffentlichen Interesses an der Aufklärung und Verfolgung der Straftat mit den grundrechtlich geschützten Belangen des Betroffenen an der notwendigen Distanz zur Ermittlungsaufgabe fehlen. Aufgrund dessen bestehen auch Länder, die wie in Italien eine sachlich unabhängige Staatsanwaltschaft gesetzlich verankert haben, auf den Richtervorbehalt bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen<sup>533</sup>.

Für die institutionelle Anbindung eines Kontrollorgans zur Überwachung von Europol bietet sich also die geplante Europäische Staatsanwaltschaft und eine Rechtswegeröffnung zum EuGH an. Während dieses Prozesses ist auch eine Aufhebung der Immunität von Europol-Beamten voranzutreiben.

---

<sup>533</sup> Vgl. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Europol-Abschlußbericht, S. 32 f.

Es ist inakzeptabel, dass Polizeibeamte die Durchsetzung von Strafgesetzen überwachen sollen, derer sie selber nicht unterworfen sind.

Sollte Europol also in Zukunft gestärkte Befugnisse erhalten, muss das Verhalten von Europol-Bediensteten rechtsstaatlich kontrolliert werden und zwar nicht nur vom Europäischen Parlament oder vom Europäischen Gerichtshof. Nach dem Verständnis vieler Länder gehört dies in das Aufgabenfeld eines Staatsanwaltes, der die Rechtsstaatlichkeit des Handelns der Polizei überprüft.

### 3.3. Ergebnis

Es gibt mehrere Möglichkeiten einer Integration von Olaf und Europol nach Einsetzung des Europäischen Staatsanwaltes.

Im Hinblick auf Olaf wäre es sinnvoll, dass das Amt als Hilfsbeamter des Europäischen Staatsanwaltes fungiert und die Rolle eines Informationslieferanten mit strafrechtlichen Ermittlungsbefugnissen erhält. Dies aus dem Grund, da dem Europäischen Staatsanwalt, vor allem für die internen Ermittlungen, ein Dienst zur Verfügung stehen muss, der ihm die nötigen Informationen zuarbeitet, die er für die Erhebung einer Anklage bzw. der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens benötigt. Olaf wäre hierfür der ideale Partner im Bereich der finanziellen Interessen, nachdem er schon heute administrative

Ermittlungen führt, um eine vermeintliche Anklage in den Mitgliedstaaten vorzubereiten.

Nachdem der Europäische Staatsanwalt künftig bei begrenzten Straftatbeständen die Anklage bei den nationalen Gerichten erheben soll, ist er in Zukunft die richtige Stelle für die Informationsweiterleitung der Ermittlungsergebnisse von Olaf. In diesem Sinne wäre es zweckmäßig, wenn Olaf erweiterte Kompetenzen erhalten würde.

Sollte Olaf die Befugnis zu strafrechtlichen Ermittlungen erhalten, so wäre es folgerichtig, dem Europäischen Staatsanwalt als Justizorgan die bisher fehlende Aufsichts- und Kontrollfunktion über Olaf zu übertragen. Diese Form der Kontrolle gehört zum tradierten Rechtsbestand der Mitgliedstaaten mit einer Rechtsordnung kontinentaler Prägung.

Um ein solches Verhältnis zwischen Olaf und Europäischer Staatsanwaltschaft zu realisieren, bedarf es einer Ausgliederung des Olaf aus der Kommission. Die bisherige Doppelfunktion des Olaf ist aufgrund potenzieller Interessenskonflikte nicht mehr aufrecht zu erhalten. Olaf müsste von jeder Form der Dualität befreit werden und dürfte nur noch das Ziel verfolgen, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen, und dies völlig unabhängig von jeglicher Eingliederung in ein Gemeinschaftsorgan.

Ein künftiges Verhältnis von Europol und Olaf lässt mehrere Regelungsmöglichkeiten zu. Es besteht die Variante einer

schlichten Vertiefung der Zusammenarbeit bis hin zu einer Fusion, als die stärkste Form einer Integration.

Nachdem es trotz aller Kritiken und Hindernisse wahrscheinlich erscheint, dass Europol künftig operative bzw. exekutive Befugnisse erhalten wird, stellt die Fusion mit Olaf eine systematische Maßnahme dar. Im Rahmen der großen organisierten Kriminalität entsprechen sich die Zielsetzungen beider Einrichtungen. Um Doppelarbeit und auch Reibungsverluste zu vermeiden, wäre es sinnvoll, beide Handlungsinstrumente zu verbinden und somit eine optimale Unterstützung des Europäischen Staatsanwaltes zu gewährleisten.

Die Europäische Staatsanwaltschaft wäre auch bzgl. Europol, vor allem mit exekutiven Befugnissen, neben dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof das richtige justizielle Kontrollorgan seiner Handlungen. Sie würde zweifelsohne die elementaren Anforderungen einer Kontrollinstanz durch juristische Kompetenz und Objektivität erfüllen.



## Schluss

Die Europäische Union wird größer. Im Mai 2004 wuchs die Union von 15 auf 25 neue Mitgliedstaaten. Dieser historische Moment verlangt nicht nur von den neuen Mitgliedern enorme Anpassungsleistungen. Auch die Europäische Union muss ihre internen Strukturen und Entscheidungsmechanismen reformieren, um den zukünftigen Herausforderungen und Ansprüchen gewachsen zu sein.

Die Union arbeitet im wesentlichen noch immer mit Strukturen, die für sechs Gründerstaaten entwickelt worden sind. Wenn wir die Einigung Europas fortführen wollen, müssen wir grundlegende Anpassungen an den damit einhergehenden Konstellations- und Strukturwandel vornehmen.

Der vom Konvent erarbeitete Entwurf einer europäischen Verfassung soll die demokratische Legitimation der Europäischen Union stärken, ihre Verfahren und Entscheidungen transparenter machen und das Zustandekommen gemeinsamer Positionen erleichtern. Schließlich wurden auch Anstrengungen gemacht, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Betrug und Korruption zu Lasten des EU-Haushaltes zu gewährleisten. Eine solche Stärkung der Union im Bereich Justiz und Inneres soll nach Auffassung des Konvents durch die Schaffung eines Europäischen Staatsanwaltes erfolgen.

Sollte also die Europäische Union nicht in der Lage sein, sich eine Verfassung zu geben, so scheitert auch die Vision einer

Europäischen Staatsanwaltschaft und mit ihr eine tatsächliche justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Dies liegt nicht alleine an der Tatsache, dass mit dem Scheitern einer Verfassung die bisher einzig festgeschriebene Rechtsgrundlage einer Europäischen Staatsanwaltschaft verloren ginge. Ohne die Ratifizierung eines solchen Dokumentes würde der erste Anlauf zur Schaffung einer Finanzautonomie für die Europäischen Union zu nichte gemacht, womit eine Europäische Staatsanwaltschaft inhaltslos würde.

Eine Verfassung würde der europäischen Einheit eine gültige - wenn auch nicht endgültige - und autonome Form verleihen. Sie würde die Handlungsfähigkeit der Union im Inneren begründen und ihrem Recht und ihrem Handeln eine hohe demokratische Legitimation verleihen. All dies sind die ersten Elemente, die zu einer Finanzautonomie des EU-Haushaltes führen.

Der Ausgestaltung der Finanzautonomie kommt eine Schlüsselrolle für die Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Politik in den kommenden Jahrzehnten zu. Die bisherigen Bestimmungen zur Regelung des EU-Haushaltes können in der Form nicht bestehen bleiben. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang vor allem die Einnahmeseite des EU-Budgets, worauf schon im ersten Teil<sup>534</sup> dieser Arbeit eingehend hingewiesen wurde. Der Terminus „Eigenmittel“ für die Einnahmequelle der Gemeinschaft ist dabei gewissermaßen irreführend. Zwar handelt es sich juristisch tatsächlich um Eigenmittel, da sie auf der Basis einer bindenden

Vereinbarung der Gemeinschaft zur Verfügung gestellt werden und die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese Beiträge zu leisten. Jedoch verfügen die Haushaltsorgane der Gemeinschaft über keine eigenständige Gestaltungsmöglichkeit der Einnahmeseite, was der Terminus „Eigenmittel“ beinhalten würde. Diese Abhängigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Eigenmittel, die faktisch Beiträge der Mitgliedstaaten darstellen, ist umzugestalten in ein Modell mit einer größeren finanziellen Autonomie der Haushaltsorgane. In Betracht käme beispielsweise eine europäische Steuer, die bisherigen Eigenmittel ersetzen bzw. ergänzen könnte.

Natürlich ist die Zeit im gegenwärtigen Stadium der europäischen Verfassungswerdung noch nicht reif für ein völlig neues Eigenmittelsystem mit einem großen Maß an finanzpolitischer Autonomie. Dennoch würde eine Verfassung den ersten Schritt hin zu einer Finanzverfassung ebnen<sup>535</sup>. Dies alleine schon aus der Tatsache heraus, dass die Europäische Union zu einem politischen Autonom werden würde. Sollten die Staats- und Regierungschefs also nicht in der Lage sein, eine Europäische Verfassung ins Leben zu rufen, so würde eine Europäische Staatsanwaltschaft schon im Keim erstickt. Diese braucht vernünftigerweise vor allem eine demokratische Legitimation für die Sicherung der eigenen Finanzen.

---

<sup>534</sup> Siehe I.1.2.1.1.

<sup>535</sup> Finanzvorschriften des Verfassungsentwurfes in Kapitel II Abschnitt 1, Artikel III-308 ff.

Eine Europäische Staatsanwaltschaft hängt jedoch nicht nur von einer Europäischen Verfassung ab, sondern auch von der weiteren Entwicklung von Olaf.

Die Tätigkeit des Betrugsbekämpfungsamtes bereitet auf Europäischer Ebene viele Sorgen. Die Ermittlungen von Olaf wurden in der Vergangenheit von vielen Skandalen begleitet. Es stellte sich zunehmend heraus, dass Ermittlungen schlecht geführt wurden, Menschenrechte in erheblichem Maße verletzt wurden und Ungereimtheiten in der Kommunikationspolitik auftraten<sup>536</sup>. Genannt seien in diesem Zusammenhang die Fälle „Eurostat“<sup>537</sup>, „Blue Dragon“<sup>538</sup> und „Ausschuss der Regionen“<sup>539</sup>, die auf eklatante Weise zeigen, dass Olaf momentan als Polizei ohne Richter fungiert und in der Form nicht weiterexistieren kann.

---

<sup>536</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Ausschuss für Haushaltskontrolle, A5-0393/2003, 06.11.03, S. 6 ff.

<sup>537</sup> Finanzskandal um fiktive Verträge und schwarze Kassen beim EU-Statistikamt Eurostat. Es wurden Schwächen in der Untersuchungstätigkeit des Olaf offensichtlich: Fehleinschätzungen der Vorgänge durch die Führungsspitze, Sabotage der Ermittlungen durch Mitarbeiter des Amtes, Missbrauch des Schutzes der Menschenrechte (vgl. Bericht des Parlaments, A5-0393/2003, (Fn. 536), S. 6).

<sup>538</sup> Der Europäische Bürgerbeauftragte (Nikiforos Diamandouros) deckte eine Reihe von Umständen auf, die an der Angemessenheit der von Olaf durchgeführten Untersuchungen zweifeln lässt: Obwohl Olaf im Jahr 2001 beschlossen hatte, eine Untersuchung durchzuführen, entschied das Amt, diese auszusetzen, nachdem es erfahren hatte, dass die spanischen Behörden eigene Nachprüfungen durchführten. Auf Grundlage der Ergebnisse der spanischen Behörden veröffentlichte Olaf im Jahr 2002 einen Abschlussbericht, dem zufolge Unregelmäßigkeiten festgestellt worden seien, die das „Blue Dragon 2000“ Projekt betreffen.

<sup>539</sup> Der Chef des Olaf hatte abgelehnt, den Fall um den Ausschuss der Regionen an die belgische Justiz weiterzugeben. Dies obwohl die Ermittlungen von Olaf ergaben, dass Beamte des (AdR) mit Hilfe „gefälschter Angebote“ Ausschreibungen für Druckaufträge manipuliert haben. Ferner bestanden ernsthafte Zweifel am Wahrheitsgehalt mehrerer Spesenerklärungen des Brüsseler regionalen Verkehrsministers Jos Chabert. Bei einem französischen AdR-Mitglied fanden die Ermittler Hinweise auf die mögliche Fälschung von Spesenerklärungen. Vergehen dieser Art können nach belgischem Recht mit zwischen acht Tagen und einem Jahr Gefängnis bestraft werden.

Das Amt braucht für die Zukunft eine starke Führung, muss Prioritäten für seine Arbeit setzen und muss im Rahmen seines Tätigkeitsprogramms eine klare Untersuchungspolitik definieren, die den Prioritäten Rechnung trägt. Ferner müssen künftig die Grundfreiheiten und Rechte der von Untersuchungen Betroffenen gewahrt werden und die Einführung von genauen Verfahrensregeln erfolgen<sup>540</sup>.

Sollte es nicht gelingen, die hier beschriebenen Mißstände abzustellen, so wird das Europäische Betrugsbekämpfungsamt auf Dauer nicht mehr haltbar sein und über kurz oder lang abgeschafft werden müssen. Dies hätte zur Folge, dass der Europäische Staatsanwalt für seine Ermittlungen auf Europäischer Ebene kein Exekutivorgan zur Verfügung hätte, welches die internen Untersuchungen durchführen könnte. Ohne einen solchen „Hilfsbeamten“ wäre ein Europäischer Staatsanwalt jedoch handlungsunfähig und damit nicht existenzberechtigt.

---

<sup>540</sup> Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments, A5-0393/2003, (Fn. 536), S. 8 f.

## Literaturverzeichnis

*Allkemper Ludwig*, Betrugsbekämpfung bei der EG - Agrarsubventionen, RIW 1992, 121.

*Aschmann Gerit*, Europol aus Sicht der deutschen Länder, Schriften zum Staats- und Völkerrecht 2000, Frankfurt (Peter Lang Verlag), 208.

*Biehler Anke/Gleiß Sabine/Parra Nina/Zeitler Helge Elisabeth*, in: Analyse des Grünbuchs zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Studie im Auftrag des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlamentes, Freiburg/Br., April 2002.

*Billwiller Christoph*, Die Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf) im Rahmen von Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten in Portugal, Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Mendel Verlag, Aachen 2002.

*Bleckmann Albert*, Europarecht, 6. Auflage 1997.

*Bruhn Heike/Risch Hedwig*, Kriminalistik 2000, Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa, 4.

*Brüner Franz-Hermann/Spitzer Harald*, Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, NSTZ 2002, 393.

*Bubnoff Eckhart*, Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU. Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum, ZEuS 2002, 185.

*Bull Peter*, Das Europäische Polizeiamt - undemokratisch und rechtsstaatswidrig?, DRiZ 1998, 32.

*Bundesinnenministerium*, Stellungnahme, Europol: Kritik und Fakten, Die Polizei 1998, 196.

*Bundesministerium für Justiz*, Republik Österreich, Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, August 2002.

*Bundesrechtsanwaltskammer*, Stellungnahme des Europaausschusses zu dem Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vom 11.12.2001.

*Bundesregierung und Länder*, Gemeinsame Stellungnahme, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

*Busch Heiner*, Außer Rand und Band -Europol ohne Datenschutz und demokratische Kontrolle, in: Initiative gegen das Schengener Abkommen, Tatort Europa, Bonn 1997.

*Calliess Christian/Ruffert Matthias* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag (EUV) und EG-Vertrag (EGV), 2. Auflage, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied/Kriftel 2002.

*Chavaki Paraskevi*, Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, ZEuS 1999, 431.

*Gómez Colomer Juan-Luis*, Das Ermittlungsverfahren in Spanien, ZStW 112 (2000), 135.

*Combeaud Sébastien*, État du débat sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 464, janvier 2003.

*Delmas-Marty Mireille/Vervaele John* (Hrsg.), The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Corpus Juris 2000, Vol. I, Antwerpen u.a. 2000.

*Delmas-Marty Mireille* (Hrsg.), Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Carl Heymanns Verlag, 1998.

*Delmas-Marty Mireille*, La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres, J.A.E. Vervaele Intersentia, Utrecht, 2000.

*Delors Jacques*, Schutz des Europäischen Bürgers vor internationaler Kriminalität, Comité Européen d'Orientation, n° 1, Notre Europe, Juni 2000.

*Deutscher Anwaltverein*, Stellungnahme durch den Strafrechtsausschuss zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Nr. 28/2002.

*Deutscher Richterbund*, Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, April 2002.

*Dieckmann Jochen*, Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege - Bestandsaufnahme und Ausblick -, NStZ 2001, 617.

*Dieckmann Jochen*, Rede zu „Die Schaffung einer EU-Finanzstaatsanwaltschaft“, 04.03.2002, Berlin, [http://www.presseservice.nrw.de/pub/docs/reden/2002/20020304\\_1.html](http://www.presseservice.nrw.de/pub/docs/reden/2002/20020304_1.html).

*Di Fabio Udo*, Die „Dritte Säule“ der Union. Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit, DÖV 1997, 89.

*Ellermann Jan*, Vom Sammler zum Jäger - Europol auf dem Weg zu einem „Europäischen FBI“, Zeus 2002, 561.

*Emmerling Thea/Ackere Sabine*, Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa, Überlegungen zur Konventionsdiskussion, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oktober 2002.

*Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Olaf)*, Rechtsstaatlicher Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2002.

*Europäische Kommission*, Generaldirektion Haushalt, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2002.

*European Journal of Crime*, Criminal Law and Criminal Justice, 2000, 51.

*Fischer Josef*, Bundesminister des Auswärtigen, Regierungserklärung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16.10.1999 in der 63. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28.10.1999.

*Fischler Franz*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft - eine gemeinsame Aufgabe von Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission, ÖJZ 1997, 521.

*Frowein Jochen/Krisch Nico*, Der Rechtsschutz gegen Europol, JZ 1998, 589.

*Fugmann/Theato, Dausen*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. III, 1996.

*Gimbal Anke*, Kontrolle der polizeilichen Zusammenarbeit insbesondere im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens und Europol, Neue Herausforderungen bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Europäische Kommission, Vertretung in Österreich, Die Union – Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen 2/00 93.

*Gleß Sabine*, Europol, NStZ 2001, 623.

*Gleß Sabine*, Justizielle Einbindung und Kontrolle des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, DRiZ 2000, 365.

*Gleß Sabine/Grote Rainer/Heine Günter*, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol, Rechtsvergleichendes Gutachten, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht, Europol-Abschlußbericht, Verlag: edition iuscrim, MPI Freiburg 2001.

*Gleß Sabine/Grote Rainer/Heine Günter*, Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol durch Eurojust, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht, Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz, 30. April 2004.

*Griese Antonia*, Die Finanzierung der Europäischen Union – Bestandsaufnahme und Ausblick, EuR 1998, 462.

*Gündisch*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, AnwBl 1998, 170.

*Harings Lothar*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin, Duncker & Humblot 1998, 115.

*Haus Florian*, OLAF - Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU, EuZW 2000, 745.

*Häde Ulrich*, Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften - ein Überblick, EuZW 1993, 401.

*Hayes Ben/Busch Heiner*, Europol und Eurojust, Die politische Debatte leidet unter Rechtsillusionen, Bürgerrechte & Polizei/CILP 69 (2/2001).



*Hebert Roman*, Kommt der Europäische Staatsanwalt?, DRiZ 2002, 209.

*Heinemann Friedrich*, Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung, Institut für Europäische Politik, Integration 26. Jg., 3/2003.

*Herdegen Matthias*, Europarecht, 5. Auflage, CH Beck, München 2003.

*Hilf Meinhard*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen, 1982, XVIII.

*Jellinek Georg*, Allgemeine Staatslehre, Neudruck 3. Auflage, Berlin 1921.

*Kalk Klaus-Rainer*, Europol - Aktueller Stand und Ausblick, DuD 8/1999, 444.

*Knapp Andreas*, Die Garantie des effektiven Rechtsschutzes durch den EuGH im "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", Die Öffentliche Verwaltung 2001, 12.

*Kuhl Lothar*, Uclaf im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität, Kriminalistik 1997, 105.

*Kuhl Lothar/Spitzer Harald*, Die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, EuZW 1998, 36.

*Kuhl Lothar/Spitzer Harald*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), EuR 2000, 671.

*Kühne Hans-Heiner*, Strafprozessrecht, Lehrbuch zum deutschen und europäischen Strafverfahrensrecht, 5. Auflage, Heidelberg 1999.

*Ligeti, K.*, European Community Criminal Law, Acta Juridica Hungarica 1998.

*Lindner Josef*, Europol: Baustein europäischen Polizeirechts - Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Grundstrukturen -, BayVBl 2001, 193.

*Lisken Hans*, Europol - ein Symptom des Verfassungswandels, DRiZ 1998, 75

*Lisken Hans/Mokros Reinhard*, Mit Sicherheit weniger Freiheit, Veröffentlichung der Humanistischen Union, September 1998, Online Ausgabe, ([www.humanistische-union.de/mitteilungen/162-172/hu/nummersicherheit/03inneresicherheit.htm](http://www.humanistische-union.de/mitteilungen/162-172/hu/nummersicherheit/03inneresicherheit.htm)).

*Landesstelle für landwirtschaftliche Marktkunde (LLM)*, Loseblattsammlung, Marktwirtschaftliche Erzeugerberatung, 2, (<http://www.infodienst-mlr.bwl.de/la/lel/llm/meb/kap118.htm>).

*Lücke Julia*, Eurojust, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und Olaf, Der Aktuelle Begriff, Ifd. Nr. 20/2002, Kurzinformation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages ([http://www.bundestag.de/aktuell/begriff/2002I2001/ab2001\\_2002.pdf](http://www.bundestag.de/aktuell/begriff/2002I2001/ab2001_2002.pdf)).

*Mager Ute*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) - Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse, ZEuS 2000, 177.

*Martínez Soria José*, Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und der Rechtsschutz des Bürgers, VerwArch 1998, 400.

*Martínez Soria José*, Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung, in: *Baldus Manfred/Soiné Michael* (Hrsg.), Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden Baden, Nomos 1999, 50.

*Meyer Jürgen*, Die Arbeiten an einer Europäischen Verfassung - ein Werkstattbericht, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin, FCE 7/02, 03.12.2002.

*Ministerium der Justiz*, Gemeinsames Rundschreiben des Ministers der Justiz und des Kollegiums der Generalprokuratoren bezüglich der Föderalstaatsanwaltschaft vom 16.05.2002, Belgisch Staatsblad, Moniteur Belge, 08.06.2002, 26501.

*Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg*, Was sind eigentlich die „Eigenmittel der EU“, 2001. (<http://www.mdje.brandenburg.de/publikationen/pm14-09-01-1.htm>).

*Mokros Reinhard*, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: *Lisken Hans/Denninger Erhard* (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl. München: Beck 1996, 915.

*De Moor Lucien*, in: Sieber Ulrich, Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, Ius Informationis, Band 1, Europäische Schriftenreihe zum Informationsrecht, Carl Heymann Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München.

*Mögele Rudolf*, Betrugsbekämpfung im Bereich des gemeinschaftlichen Agrarrechts, EWS 1998, 1.

*Müller Thorsten*, Den Herausforderungen der internationalen Kriminalität begegnen - Maßnahmenvorschläge für eine verbesserte Polizeikooperation in Europa, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 94/2002.

*Nachbaur Andreas*, Europolbeamte und Immunität - ein Sündenfall des Rechtsstaats, KJ 1998, 231.

*Hartmut Nassauer*, Nationale Souveränität und wirksame Kriminalitätsbekämpfung, 1, [http://www.forumbalticum.ee/saksa/konv9/nassauer\\_s.htm](http://www.forumbalticum.ee/saksa/konv9/nassauer_s.htm).

*Nehm Kay*, Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane in Europa - Eine Zwischenbilanz -, DRiZ 2000, 355.

*Nestor Jean* in: Schutz des Europäischen Bürgers vor internationaler Kriminalität, Comité Européen d'Orientation, Notre Europe, Juni 2000, 65.

*Nettesheim Martin*, in: Grabitz Eberhard/Hilf Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Loseblatt, 22. Lfg., München, 2003.

*Nicolaysen Gert*, Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften, EuR 1966, 129.

*Oberleitner Rainer*, Schengen und Europol, Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Manz Verlag, Wien 1998, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2.

*Oppermann Thomas*, Europarecht, 2. Aufl., 1999, Juristische Kurzlehrbücher, C. H. Beck Verlag.

*Ostendorf Heribert*, Europol - ohne Rechtskontrolle?, NJW 1997, 3418.

*Pache Eckhard*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, Duncker & Humblot Verlag, Bielefeld 1994.

*Pechstein Matthias/König Christian*, Die Europäische Union, 3. Auflage Tübingen 2000.

*Perron Walter*, Auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungsverfahren?, ZStW 112 (2000), 202.

*Petri Thomas*, Europol. Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa, Nomos Verlag Baden-Baden 2001.

*Pitschas Rainer*, Europäisches Polizeirecht als Informationsrecht, ZRP 1993, 174.

*Pradel Jean/Corstens Gerard*, Droit Pénal Européen, Cujas-Verlag, Paris: Dalloz 1999.

*Prantl Heribert*, Europol - außer Kontrolle, DRiZ 1997, 234.

*Prieß Hans-Joachim*, in *Groeben Hans/Thiesing Jochen/Ehlermann Claus (Hrsg.)*, Kommentar zum EU-/EG- Vertrag, 5. Auflage, Baden-Baden 1997.

*Rabe Klaus*, Olaf - auch ein Rechtsproblem, NVwZ 2001, Sonderheft S. 54.

*Strasser Daniel*, Die Finanzen Europas, 7. Auflage, Luxemburg 1991

*Schomburg Wolfgang*, Auf dem Wege zu einem Europäischen Rechtsraum! Ein Zwischenbericht über erste Anläufe, DRiZ 2000, 341.

*Schomburg Wolfgang*, Eurojust neben Europol. Kooperation bei der Kooperation in Europa, Kriminalistik 2000, 13.

*Schomburg Wolfgang*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, NJW 2002, 1629.

*Schomburg Wolfgang*, Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: Eurojust neben Europol, ZRP 1999, 237.

*Schreyer Michael*, öffentliche Anhörung am 17.09.2002, Conclusions of the Public Hearing on the European Public Prosecutor, [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1315/0/RA](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1315/0/RA).

*Schulte-Nover Sandra/Mahnken*, Tagungsbericht: Tagung über Eurojust am 26.03.2001 in der Europäischen Ratsakademie zu Trier, StV 2001, 541.

*Schweitzer Michael/Hummer Waldemar*, Europarecht, Das Recht der Europäischen Union. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG, Alfred Metzner Studienliteratur, Luchterhand 2002.

*Schwepe Reinhard*, FBI und BKA, Federal Bureau of Investigation und Bundeskriminalamt, Ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1974.

*Taxpayers Association of Europe*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Europäischen Parlaments, Ausschuss für Haushaltskontrolle, zum Grünbuch über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vom 5. November 2002.

*Tiedemann Klaus*, Lehren von der Straftat im Allgemeinen Teil der Europäischen Rechtssysteme - Überlegungen zur Strafrechtsangleichung in Europa, Goltdammer's Archiv für Strafrecht 1998, 107.

*Tolmein Oliver*, Europol, StV 1999, 108.

*Tonra*, The Politics of Justice, in: Barrett (ed.), Justice Cooperation in the European Union, 50.

*Uerpmann Robert*, Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, AöR 2000, 125.

*Ulrich Stephan*, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: Rahmen, Kompetenzen und verfahrensrechtliche Bindungen Bei Kontrollen vor Ort nach der VO (Euratom, EG) Nr. 2185/96, Frankfurt am Main 1999.

*Vallés Juan Manuel Fabra*, Präsident des Europäischen Rechnungshofes, öffentliche Anhörung zum Grünbuch zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, 16./17.09.2002, [http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/audition\\_160902.htm](http://www.eca.eu.int/DE/DISCOURS/audition_160902.htm).

*Wolffgang Michael/Ulrich Stephan*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1998, 616.

*Waldhoff Christian*, in: Calliess Christian/Ruffert Matthias (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EUV/EGV - ,Neuwied 1999.

*Wächter Kay*, Demokratische Steuerung und Kontrolle einer europäischen Polizei, ZRP 1996, 167.

*Weichert Thilo*, Europol-Konvention und Datenschutz, DuD 1995, 450.

*Zanders Patrick/Abbott John/Storbeck Jürgen/Kennedy Michael/Brüner Franz-Hermann*, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, Europäischer Konvent, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 313/02, WG X 6.

*Zieschang Frank*, Der Austausch personenbezogener Daten mittels Europol, ZRP 1996, 427.

## **Gerichtsentscheidungen und amtliche Dokumente**

*BGBI. II 1964, 1369; II 1976, 1799*, Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.04.1959.

*BGBI. II 1992, 1251*, Gesetz zum Vertrag vom 07. Februar 1992 über die Europäische Union vom 28.12.1992.

*BGBI. II 1993, 1947*, Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union vom 19.10.1993.

*BGBI. II 1995, 154*, Bekanntmachung der Ministervereinbarung über die Einrichtung der Europol-Drogeneinheit.

*BGBI. II 1997, 2153*, Übereinkommen auf Grund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts.

*BGHSt 34, 334*, Territorialgrundsatz bei Ausübung der Staatsgewalt, 08.04.1987.

*BVerfGE 58, 1*, Eurocontrol I, 23.06.1981.

*BVerfGE 59, 63*, Eurocontrol II, 10.11.1981.

*BVerfGE 65, 1-72*, Volkszählungsurteil, 15.10.1983.

*BVerfGE 73, 339*, Solange II, 22.10.1986.

*BVerfGE 89, 155*, Maastricht, 12.10.93.

*Bericht der Kommission*, Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates (EG) Nr. 1073/1999 und des Rates (Euratom) Nr. 1074/1999, (Artikel 15), 02.04.2003, KOM(2003) 154 endgültig.

*Bericht des Europäischen Parlaments*, Ausschuss für zivile Bürgerrechte und interne Empfehlungen, Europol, A4-0061/96, 29.02.1996.

*Bericht des Europäischen Parlaments*, Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, A5-0058/1999, 18.11.1999.

*Bericht des Europäischen Parlaments*, Ausschuss für Haushaltskontrolle, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 2001, 2002/2211 (INI), A5-0055/2003, 21.02.2003.

*Bericht des Europäischen Parlaments*, Ausschuss für Haushaltskontrolle, Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, A5-0048/2003, 24.02.2003.

*Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Bericht der Kommission über die Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf) (KOM(2003) 154 - 2002/2237(INI)), Ausschuss für Haushaltskontrolle, A5-0393/2003, 06.11.2003.*

*Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Erteilung des Auftrags an Europol, sich mit Straftaten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder begangen werden könnten, ABl. Nr. C 26 vom 30.01.1999, 22.*

*Beschluss des Rates vom 29. April 1999 zur Ausdehnung des Mandats von Europol auf die Bekämpfung der Fälschung von Geld und Zahlungsmitteln, ABl. Nr. C 149 vom 28.05.1999, 16.*

*Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 zur Ausweitung des Mandats von Europol auf die im Anhang zum Europol-Übereinkommen aufgeführten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität, ABl. Nr. C 362 vom 18.12.2001, 1.*

*Beschluss der Kommission (EG, EGKS, Euratom), Nr. 99/352 vom 28. April zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, 20.*

*Beschluss der Kommission (EG), Nr. 99/396 vom 02.06.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 149 vom 16.06.1999, 57.*

*Beschluss des Rates (EGKS, EWG, Euratom), Nr. 70/243 vom 21.04.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften ABl. Nr. L 94 vom 28.04.1970, 19.*

*Beschluss des Rates (EG, Euratom), Nr. 94/728 vom 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 293 vom 12.11.1994, 9.*

*Beschluss des Rates (EG), Nr. 99/394 vom 25.05.1999 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 149 vom 16.06.1999, 36*

*Beschluss (EG, EGKS, Euratom), Nr. 99/352 vom 28.04.1999 zur Errichtung des Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, 20.*

*Beschluss des Rates vom 29.09.2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (2000/597/EG, Euratom), ABl. Nr. L 253 vom 07.10.2000, 42.*

*Beschluss des Rates der Justiz- und Innenminister der EU zur Ausweitung des Mandates von Europol, 06.12.2001, ABl. Nr. C 362 vom 18.12.2001, 1.*

*Beschluss des Rates(EG) vom 28.02.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Betrugsbekämpfung der schweren Kriminalität, ABl. Nr. L 63/1 vom 06.03.2002, 1.*

*Beschluss vom Ausschuss der Regionen, Nr. 294/99 vom 17.11.1999.*

*Beschluss vom Wirtschafts- und Sozialausschuss*, Nr. 363/99A vom 11.10.1999.

*Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB)*, Nr. 99/5 vom 07.10.1999 über die Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 291 vom 13.11.1999.

*Brief des Olaf-Überwachungsausschusses* an Valéry Giscard d'Estaing, Präsident des Europäischen Konvents, Luxemburg/Brüssel, 05. Dezember 2002, D(14242).

*Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht 02.2003, EU-Haushaltspolitik: Der Gemeinschaftshaushalt 2003, 81.

*Bundestag-Innenausschuss*, Europol ja - Immunitätenregelung nein, DriZ 1998, 140.

*Denkschrift der Bundesregierung*, Vertrag von Amsterdam, BT-Dr 13/3939, 159.

*Entschließung des Rechnungshofes* zur Unabhängigkeit, zur Rolle und zum Status der Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) (Sonderbericht Nr. 8/98 über die mit der Betrugsbekämpfung beauftragten Dienststellen der Kommission), C4-0483/98, ABl. Nr. C 230 vom 22.07.1998.

*Entwurf eines Berichts*, Europäisches Parlament, zum Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Ausschuss für Haushaltskontrolle, 2002/2065(COS) vorläufig.

*Europäischer Konvent*, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Entwurf von Art. 31 des Teils I, Artikeln des Teils II, CONV 614/03, 28.

*Europäischer Konvent*, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25. September 2002, CONV 313/02 vom 02.10.2002.

*Europäischer Konvent*, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Beitrag von Prof. Jürgen Meyer, Mitglied des Konvents, 29. November 2002, Working document 34.

*Europäischer Konvent*, Schlussbericht der Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Bericht des Vorsitzenden, CONV 426/02 vom 2. Dezember 2002.

*Europol-Übereinkommen* vom 26.07.1995, ABl. Nr. C 316/3 vom 27.11.1995, 1.

*Follow-up-Mitteilung*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (2003) 128, 19.03.2003, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

*Gemeinsame Maßnahme* vom 10. März 1995 bezüglich der Europol-Drogenstelle, vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union beschlossen, ABl. Nr. L 62 vom 20.03.1995, 1.

*Gemeinsame Maßnahme* vom 29. Juni 1998 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - zur Einrichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes, ABl. Nr. L 191 vom 07.07.1998, S. 4.

*Rechtsakt des Rates* vom 26. Juli 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, 48.

*Gemeinsame Maßnahme* vom 16. Dezember 1996 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - zur Ausdehnung des der Europol-Drogenstelle erteilten Mandats, ABl. Nr. L 342 vom 31.12.1996, 4.

*Gemeinsame Maßnahmen* vom 29.06.1998, ABl. EG Nr. L 191 vom 07.07.1998, 4.

*Gericht erster Instanz* in der Rechtssache T-215/02, Santiago Gómez-Reino gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 18.12.2003.

*Grünbuch der Kommission* zum finanziellen Interessenschutz der EG vom 11.12.2001, KOM (2001) 715.

*Interinstitutionelle Vereinbarung* vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, 15.

*Mitteilung der Kommission* - Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: das Amt eines europäischen Staatsanwalts, KOM (2000) 608 vom 29.09.2000.

*Mitteilung der Kommission*, Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und Betrugsbekämpfung - Jahresbericht 2001 -, KOM (2002) 348.

*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat* - Die demokratische Kontrolle von Europol, KOM(2002) 95 vom 26.02.2002.

*Mitteilung der Kommission* - Eine Verfassung für die Union - Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Änderung der Verträge, KOM (2003) 548 vom 17.09.2003.

*Protokoll (EG)* betreffend der Auslegung des Europol-Übereinkommens durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 299 vom 09.10.1996, 2.

*Protokoll* über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol vom 19.06.1997, ABl. Nr. C 221 vom 19.07.1997, 1.

*Ratsdokument* vom 06.03.02, Nr. 679/02, Limite Europol 13, <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsDE.htm>.

*Rahmenbeschluss des Rates* vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten - Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses, ABl. Nr. L 190 vom 18.07.2002, 1.



*Rahmenbeschluss des Rates* vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen, ABl. Nr. L 162 vom 20.06.2002, 1.

*Rechtsakt des Rates* vom 27. September 1996 über die Ausarbeitung eines Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 313 vom 23.10.1996, 1.

*Rechtsakt des Rates* vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen), und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, ABl. Nr. C 312 vom 16.12.2002, 1.

*Schlussanträge des Generalanwalts* Francis Jacobs vom 20.11.2003(1), Rechtssache C-167/02 P, Willy Rothley u.a. gegen Europäisches Parlament.

*Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes* über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude), zusammen mit den Antworten der Kommission (vorgelegt gemäß Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrages), ABl. Nr. C 230 vom 22.07.1998, 1.

*Stellungnahme des Olaf-Überwachungsausschusses* zum Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, FdT 02/00164-DE, 2/2002.

*Stellungnahme des Olaf-Überwachungsausschusses* zum Bericht der Kommission, Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), 18.06.2003, Nr. 2/03.

*Stellungnahme des Olaf-Überwachungsausschusses* zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), 06.02.2004, Nr. 1/04.

*Stellungnahme des Europäischen Parlaments, Entwurf*, Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, 2002/2065 (COS) vorläufig, 21.10.2002.

*Urteil des EuGH* Slg. 1966, Rs. 56 und 58/64 vom 13.07.1966, Grundig/Consten.

*Urteil des EuGH* Slg. 1970, Rs. 45/69 vom 15.07.1970, Boehringer Mannheim GmbH.

*Urteil des EuGH* Slg. 1982, Rs. 155/79 vom 18.05.1982, AM & S.

*Urteil des EuGH* Slg. 1984, Rs. 327/82 vom 18.01.1984, Ekro BV Vee- en Vleeshandel./Produkschap voor Vee en Vlees.

*Urteil des EuGH* Slg. 2000, Rs. T-17/00, Klage des Herrn Willi Rothley und 70 weiterer Abgeordneter des Europäischen Parlaments gegen das Europäische Parlament, eingereicht am 21. Januar 2000, ABl. Nr. C 102 vom 08.04.2000, S. 30 f.

*Urteil des EuGH* Slg. 2000, Rs. C-287/98 vom 19.09.2000, Großherzogtum Luxemburg./.  
Berthe Linster.

*Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union* über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), Anhang, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, 2 ff.

*Übereinkommen* vom 26.07.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, mit seinen Zusatzprotokollen, ABl. Nr. C 313 vom 23.10.1996, 1; ABl. Nr. C 221 vom 19.07.1997, 11; ABl. Nr. C 151 vom 20.05.1997, 1.

*Verordnung (EWG, Euratom, EGKS)*, Nr. 260/68 des Rates vom 29.02.1968 zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 56 vom 04.03.1968, 8.

*Verordnung (EG)*, Nr. 1164/94 des Rates vom 16.05.1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 130 vom 25.05.1994, 1.

*Verordnung (EG, Euratom)*, Nr. 2988/95 des Rates vom 18.12.1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, ABl. Nr. L 312 vom 23.12.1995, 1.

*Verordnung (EG)*, Nr. 2185/1996 vom 15.11.1996 über die Kontrollbefugnisse der Kommission im Bereich der Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 292 vom 11.11.1996, 2.

*Verordnung (EG, EGKS, Euratom)*, Nr. 2459/98 des Rates vom 12.11.1998 zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS), Nr. 260/68 des Rates zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 307 vom 17.11.1998, 3.

*Verordnung (EG)*, Nr. 1264/99 des Rates vom 12.01.1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. Nr. L 161 vom 26.06.1999, 60.

*Verordnung (EG)*, Nr. 1258/99 des Rates vom 17.05.1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 160 vom 26.06.1999, 107.

*Verordnung (EG)*, Nr. 1073/99 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, 1

*Verordnung (Euratom)*, Nr. 1074/99 des Rates vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. Nr. L 136 vom 31.05.1999, 8.

*Verordnung (EG, Euratom)*, Nr. 1150/2000 des Rates vom 22.05.2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABl. Nr. L 130 vom 31.05.2000, 1.

*Vertrag* über eine Verfassung für Europa, Entwurf, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13.06./10.07.2003, CONV 850/03.

*Vertrag über eine Verfassung für Europa, vorläufig konsolidierte Fassung, CIG 86/04 vom 25.06.2004.*

*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, KOM(2001) 272 endgültig, ABl. Nr. C 240 E vom 28.08.2001, 125.*

*Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (Olaf), 10.02.2004, KOM(2004) 103 endgültig.*

*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, KOM (2001) 272 vom 23.05.2001, ABl. Nr. C 240 E vom 28/08/2001, 125.*

*Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. C 316 vom 27.11.1995, 49.*

*Zanders/Abbott, Europäischer Konvent, Kurzniederschrift über die Sitzung am 25.09.2002, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, CONV 313/02.*

- |           |   |
|-----------|---|
| 1977      | in München geboren,<br>wohnhaft in Hamburg.   |
| 1997-2002 | Studium der Rechtswissenschaften an der Universität<br>Regensburg; Erstes Juristisches Staatsexamen.  |
| 1999      | Eintritt in die JU bzw. CSU.  |
| 2000-2002 | CSU-Stadtratskandidatin Regensburg;<br>CSU-Delegierte Regensburg Stadt;<br>Engeres Vorstandsmitglied der JU Regensburg;<br>Mitglied des CSU- und JU-Ortsvorstandes Regensburg Süd;<br>Stellvertretende Leiterin des Arbeitskreises „Außenpolitik und<br>Europa“ des Kreisausschusses der JU Regensburg. |
| 2002      | Wissenschaftliche Mitarbeiterin der CSU-Abgeordneten und<br>Vizepräsidentin a.D. des Europäischen Parlaments Ursula<br>Schleicher in Brüssel.   |
| 2002-2004 | Büroleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des CDU-<br>Abgeordneten des Europäischen Parlaments Jürgen Schröder<br>in Brüssel.  |
| Seit 2004 | Referendarin der Hansestadt Hamburg;<br>Juristische Mitarbeiterin der Rechtsabteilung des Konzerns<br>„SGS Germany GmbH“ in Hamburg.  |
| 2005      | Erlangung des Doktorgrades.   |